## Carlo Lavagna

# Costituzione e socialismo

Universale Paperbacks il Mulino 64

Carlo Lavagna
Costituzione
e socialismo
Universale Paperbacks il Mulino
64

Questo saggio si propone di rispondere alla domanda, se la nostra Costituzione repubblicana consentirebbe, ove le condizioni storiche ponessero concretamente il problema, l'avvento di un sistema socialista. E la risposta è positiva, essendo raggiunta attraverso quattro fondamentali analisi. La prima è diretta a individuare le opinioni dominanti, in proposito, nell'area delle maggiori forze politiche di sinistra, in particolare del partito comunista. La seconda e la terza riguardano ciò che si deve intendere per sistema socialista o, meglio, per «minimum» socialista e come debba essere interpretata la Costituzione per cogliervi una precisa apertura ad esso. Segue infine un'analisi degli articoli e dei principi costituzionali dalla quale scaturisce la perfetta conciliabilità dei due sistemi, costituzionale e socialista, a condizione che vengano rispettati i fondamentali principi di democrazia e libertà.

Carlo Lavagna è ordinario di Diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma. È autore di numerosi scritti di diritto costituzionale, diritto costituzionale comparato e diritto amministrativo. Tra i più significativi, oltre al volume di «Istituzioni di diritto pubblico» (Torino, 1976), i saggi: «Il sistema elettorale nella Costituzione italiana» («Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1952); «Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici» («ibidem», 1956); «Comitati di liberazione» («Enciclopedia del diritto», 1960); «Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari» («Politica del diritto», 1975).


CL 27-1279-2

CARLO LAVAGNA

# COSTITUZIONE E SOCIALISMO

Il MULINO

# Indice

7. Conclusione

NOTE AL CAPITOLO QUARTO

# CAPITOLO PRIMO

# IL PROBLEMA

## 1. *Premessa*

Questo breve saggio intende effettuare un'analisi dei rapporti fra Costituzione e socialismo o, meglio, fra i «sistemi» che questi termini esprimono. Per circoscriverne meglio i fini e i confini vanno fatte, per altro, due precisazioni.

La prima è che il confronto non sarà condotto nei due possibili sensi, ma in un senso unico. Non si cercherà, cioè, di analizzare se il socialismo, come ideologia storicizzata, possa realizzarsi in maniera da non contrastare con la Costituzione, ma solo l'inverso: vale a dire se la Costituzione consenta la realizzazione di un sistema socialista. Pur trattandosi, infatti, di uno stesso problema, diversa ne è l'ottica; giacché la prima analisi è di natura essenzialmente politica e, come tale, può interessare solo gli ideologhi del socialismo e i politologhi. La seconda, viceversa, è giuridica, anche se deve tenere conto, come si cercherà di fare, dei risultati della prima.

I rapporti fra socialismo e Costituzione saranno, dunque, valutati sotto un'angolazione di stretto diritto costituzionale, ancorché gli aspetti giuridici si collochino in un contesto unitario che consiglia di non fare troppe astrazioni formalistiche. Tanto più che il saggio, pur affrontando un problema giuridico, non è destinato ai

cultori del diritto, i quali sanno come risolverlo e lo risolveranno, se e quando si porrà, nel modo che risulterà più aderente al loro atteggiamento politico o, forse, per alcuni, nel modo più comodo. Esso è diretto piuttosto a quanti, non tecnici del diritto, intendano trovare una risposta alla domanda se la nostra Costituzione consenta, senza essere modificata, l'avvento di un sistema socialista. Questo spiega perché si sia cercato — non so se con successo — di usare uno stile non professionale; tanto più che il linguaggio giuridico, pur essendo estremamente più comprensibile di quello politico, è notevolmente noioso; al punto da ostacolare — spesso anche a noi — la continuazione delle letture.

In secondo luogo, va precisato che i rapporti fra socialismo e Costituzione sono riferiti, non al momento attuale, ma ad un probabile futuro (e si vedrà anche perché). L'ipotesi, in altri termini, è che, nel momento in cui una svolta socialista si dimostrasse concretamente possibile, la Costituzione sia sempre in vigore, senza essere alterata.

È chiaro per altro — e se non lo fosse va subito precisato — che in questo scritto si è ben lontani dal formulare delle profezie (che lasciamo ai politici, e magari agli astrologi), accontentandoci di semplici auspici. In altri termini, non intendiamo prognosticare se, quando e come le sinistre andranno al potere e, tanto meno, che cosa succederà quando ciò avvenisse. Intendiamo, più cautamente, muovere da un'ipotesi semplicemente verosimile: che cioè le sinistre vadano, o prima o poi, al potere; ma non per immaginare se vi restino o cosa potranno fare, bensì per considerare storicamente ponibile il problema dei rapporti fra Costituzione e socialismo. Se poi l'ipotesi non dovesse verificarsi o, verificandosi, la domanda non servisse, in quanto le cose andassero in modo tale da non doversi tenere alcun conto di essa e della possibile risposta, bene, la colpa di non averlo previsto non ci potrà essere

addebitata. Vorrà dire che queste pagine saranno state scritte per puro svago mentale.

Il problema, per altro, non è teorico, come a prima vista potrebbe sembrare, ma è ricco di rilevanza storica e politica. Se sarà dimostrato, infatti, che «socialismo» e «Costituzione» non sono termini antitetici, ma esprimono due modelli sovrapponibili, è intuitivo che un avvento in Italia di un sistema socialista sarà notevolmente facilitato. Esso, al contrario, sarebbe ostacolato ove si ritenesse che il socialismo può essere attuato solo buttando all'aria l'attuale modello costituzionale: vuoi perché non lo si ritenga conciliabile con certi istituti di libertà e di democrazia contenuti nella Costituzione; vuoi perché si ritenga che questa non lasci alcuno spazio per l'attuazione di un sistema di tipo socialista. Se si dovesse veramente pensare che un modello socialista non possa essere istaurato, in Italia, nel quadro della Costituzione, ma solo attraverso una sua «rottura», che molto probabilmente implicherebbe situazioni assai complesse, incerte e pericolose, le probabilità di avvio di questo modello diminuirebbero enormemente. Molti, infatti, che pur vedono volentieri la sostituzione dell'odioso sistema capitalistico con un sistema diverso e più giusto, non sarebbero disposti a pagare, per questa trasformazione, il prezzo di una rivoluzione, di un colpo di stato, di una guerra civile, di vendette personali, di dittature militari, di regimi dispotici e punitivi. Se, invece, dovesse entrare nella pubblica opinione l'idea di una trasformazione profonda, strutturale, anche se graduale, della nostra società, soprattutto sul piano economico, attraverso meccanismi e procedure conformi alla nostra Costituzione, per cui si potesse veramente parlare di una innovazione nella continuità costituzionale e nella legalità, ebbene, questa fiducia contribuirebbe a rendere l'evento estremamente più probabile, più fattibile. Dietro il problema giuridico, che potrebbe sembrare meramente formalistico, c'è quindi

anche un problema politico che, a seconda delle soluzioni offerte dal primo, vedrà la propria soluzione illuminata da luci più o meno favorevoli.

## 2. *Le opinioni negative*

Il problema della conciliabilità della Costituzione col socialismo è stato affrontato solo di recente sotto il profilo giuridico: nel senso, cioè, di vedere se la Costituzione consenta l'instaurazione di un sistema di tipo socialista. In genere, come problema politico e ideologico, esso è stato impostato nella maniera inversa: vale a dire in termini di attuabilità, o meno, di un socialismo che rispetti i valori di libertà e di democrazia consacrati nella Costituzione italiana, come in altri ordinamenti democratici tradizionali. Di conseguenza, le diverse opinioni espresse in quest'ultimo senso non dovrebbero interessarci, esulando dall'impostazione data al problema. Non possiamo, tuttavia, fare a meno di riassumerle, se non altro per giustificare la validità di detta impostazione. Se, infatti, predominasse l'opinione politica della inconciliabilità, sarebbe privo di senso porre il problema giuridico; in quanto sarebbe assurdo tentare di dimostrare che la nostra Costituzione apre ad un sistema al quale, per definizione, non interessa simile apertura.

Le opinioni negative vanno dunque distinte in «politiche» (inadattabilità del socialismo alla Costituzione o, comunque, ai valori ad essa consacrati) e «giuridiche» (inadattabilità della Costituzione ad un sistema di tipo socialista).

Saltiamo, ovviamente, a pié pari, le opinioni negative della destra, essenzialmente fondate sulle esperienze comuniste sinora avutesi nel mondo ed, in effetti, assai poco conformi ai principi classici di libertà e di democrazia.

E le saltiamo, non tanto perché fornite di scarso valore critico, per essere mantenute sul piano della sloganistica e della propaganda, quanto per il fatto che tutto il nostro discorso si fonda su un diverso presupposto: vale a dire che mutino le condizioni storiche e politiche di attuabilità del socialismo e che si possa, quindi, ipotizzare un socialismo (o comunismo) di tipo diverso rispetto alle esperienze finora registrate. Ipotesi da verificare, perciò, solo nell'ambito delle sinistre, spettando ad esse, quali forze di spinta verso il socialismo, il dire se ed in quale misura il socialismo, nonostante le contrastanti esperienze, possa sposarsi con la libertà e la democrazia.

In tale ambito, le opinioni negative «di tipo politico» sono, per altro, poche e nettamente minoritarie rispetto a quelle positive espresse dai grandi movimenti in cui si inquadra, od attorno ai quali gravita, la sinistra italiana. Se si prescinde, infatti, da talune posizioni sopravvissute in seno al Partito comunista sin verso la fine degli anni sessanta [1], e che sarebbe inesatto ritenere tuttora rilevanti, come pure si è sostenuto[2], restano ormai quelle, più emozionali che razionali, successivamente assunte dai gruppi di estrema sinistra. Né sembra doversi includere, tra queste, la posizione del Manifesto, orientato, non già a negare la conciliabilità del socialismo con la democrazia e con la libertà, bensì a sostituire gli istituti di democrazia tradizionale con forme più idonee [3]: il che rappresenta un problema diverso e più specifico, come si avrà modo di chiarire.

Una rilevante opinione negativa, sempre sul piano politico, o meglio politologico, è piuttosto quella espressa da Norberto Bobbio in un suo recente e dibattuto saggio[4] in cui sostiene appunto — tra l'altro — la incompatibilità fra socialismo e democrazia, anche perché nega che si possa

avere democrazia al di fuori degli istituti tradizionali. I discorsi, sebbene intrecciati, sono però due e ben distinti.

Il primo, che ci interessa, è quello che nega la conciliabilità del socialismo con la democrazia «tradizionale», «parlamentare» e «pluralistica». Ma qui le motivazioni non sono decisive, limitandosi Bobbio a rilevare, in sostanza, due cose. Primo, che i discorsi sulla conciliabilità del socialismo con la democrazia sono piuttosto «generici ed evanescenti», anche se fatti propri, ormai, da tutti i partiti operai del mondo occidentale. Secondo, che nella realtà concreta democrazia e socialismo non sono mai andati d'accordo [5].

Non è nostro compito — per le ragioni già dette — entrare nel merito di queste affermazioni. Non ci si può esimere, tuttavia, dal rilevare che il primo motivo, se può servire a sottolineare certe indiscutibili difficoltà di adattamento del socialismo alla democrazia tradizionale, non serve certo a dimostrare la inesistenza o la irrealizzabilità di una realtà politica sinceramente rivolta a superare dette difficoltà. A meno che non si voglia ritenere che le ideologie, i modelli, le idee in genere non siano frutto degli uomini e della storia, ma siano imposti, agli uni ed all'altra, da una specie di *computer* metafisico. Né si può prendere per decisivo il secondo motivo basato sull'esperienza storica che, si è già detto, deve considerarsi superabile, se non altro in via di ipotesi.

Quanto al secondo discorso, vale l'osservazione fatta a proposito del Manifesto: che cioè si tratta di un problema diverso, riguardante i possibili adattamenti della democrazia al socialismo e sul quale avremo modo di tornare, condividendo (in parte) le opinioni di Bobbio. Le quali, tuttavia, peccano (e chi mai riesce a non peccare?) di una certa contraddizione, allorché: da un lato, si nega la conciliabilità del socialismo con la democrazia tradizionale e la sostituibilità di quest'ultima con altre forme di

democrazia; dall'altro, si afferma — e giustamente — che «la democrazia è sovversiva», in quanto tende a spostare l'asse del potere[6]. Cioè si ammette, in sostanza, la fatalità dello sbocco della democrazia tradizionale nel socialismo, sia pure attraverso delle modificazioni. Il che non ci sembra affatto sufficiente a porre la parola «fine» sulla storia della democrazia, senza cadere nel discutibile assioma della invariabilità della democrazia tradizionale.

Queste opinioni del Bobbio, da altri variamente criticate [7], sono state riprese soprattutto da Massimo Boffa, il quale — senza uscire dalla mera rilevazione storica — afferma a sua volta [8] che le società socialiste, anche se transitorie, hanno espresso sempre un meccanismo di potere non riducibile alle precedenti esperienze e caratterizzato dalla «sovranità del partito dirigente». Tuttavia il Boffa finisce col superare queste affermazioni dichiarando che l'esperienza storica dimostra, in sostanza, la «propensione» del socialismo verso particolari tipi di organizzazione politica, ma non esclude la sua compatibilità con la libertà e la democrazia, di tipo — deve intendersi — tradizionale[9].

Piu interessanti, ai nostri fini, sono le opinioni negative che abbiamo definito «di tipo giuridico», tendenti a dimostrare, non tanto la inconciliabilità del socialismo con la democrazia tradizionale o con la democrazia *tout court,* bensì la indisponibilità della nostra Costituzione, come sistema normativo, all'attuazione di un sistema socialista.

Tali affermazioni si trovano già lucidamente formulate da Vittorio Foa al Congresso del Partito socialista italiano del 1959. Egli disse, in quella occasione [10], che la nostra Costituzione, pur essendo una grande conquista popolare, presenterebbe una fondamentale contraddizione fra i diritti politici riconosciuti al popolo e la conservazione del potere proprietario. Infatti, «eternizzando» nella parte economico-sociale, il potere di scelta dell'impresa, essa fornirebbe uno

strumento fondamentale al mantenimento ed allo sviluppo dell'economia capitalistica, limitandosi ad introdurre dei semplici temperamenti incapaci di modificare il rapporto fra le classi.

Su questa scia si sono posti, di recente, Paolo Petta e G. Ugo Rescigno.

Anche Petta, infatti, come Foa, ritiene che non ci sia nulla nella Costituzione che fuoriesca dai limiti di un'economia capitalistica moderna. Non le nazionalizzazioni, circoscritte ad ipotesi ben limitate; non la programmazione, o la riforma agraria, o i consigli di gestione (falso diritto dei lavoratori); né altre norme che non eliminano la proprietà e i poteri piccolo-borghesi. Ricorda anzi in proposito [11] come lo stesso Calamandrei affermasse che si trattava di una Costituzione aderente alle contingenze politiche del momento e dell'immediato futuro e, quindi, poco lungimirante.

Secondo Petta non sarebbe, dunque, possibile la realizzazione del socialismo sulla base della Costituzione. Occorre — egli dice — una «lotta frontale», che si svolga dentro (?) o fuori della Costituzione, ma che spezzi comunque il potere capitalistico. Sicché — aggiunge — i partiti di sinistra tradizionali, quando parlano di realizzazione del socialismo nell'ambito giuridico della Costituzione, fanno un discorso che o è del tutto estraneo al punto di vista di classe (come sarebbe il caso del «populismo pasticcione ed efficientista del PSI») o si palesa inadeguato e, comunque, vicino al revisionismo ottocentesco (come sarebbe il caso del PCI). Un discorso contraddetto, oltretutto, dall'esperienza cilena; la quale ha messo in evidenza due punti-chiave, valevoli anche per l'Italia, e cioè: 1) l'impossibilità di sostituire un potere popolare senza venire ad uno scontro diretto con il potere costituito; 2) l'impermeabilità dei corpi separati dello Stato

al potere politico e la loro permeabilità, invece, agli interessi della borghesia e dell'imperialismo [12].

Si tratta, però, di un discorso che torna a rifluire nel politico (anzi nella problematica di tipo strumentale, più che ideologico), anche se arricchito di alcune motivazioni giuridiche; le quali per altro, si vedrà, non sono affatto sufficienti a dimostrare che la Costituzione rappresenti davvero un ostacolo all'attuazione o quantomeno all'avvio del socialismo.

Molto più motivato, sul piano tecnico-giuridico, è il discorso di Rescigno [13], anche se, in sostanza, identico ai precedenti. Anche per questo Autore, infatti, la Costituzione italiana, per quanto democraticamente avanzata, sotto il profilo delle concezioni occidentali, non potrà mai tenere a balia l'avvento di un sistema socialista [14]. Tuttavia egli riconosce [15] che «la classe operaia ha un interesse vitale a che la Costituzione sia la più avanzata e democratica possibile, la più radicale», e che la democrazia liberale, se non elimina il dominio del capitale, «è lo strumento istituzionale più favorevole per preparare la sua sconfitta». Sono affermazioni che dunque ammettono, ci sembra, la possibilità, quanto meno, di un avvio al socialismo, proprio sulla base e in virtù delle condizioni politiche e giuridiche create dalla Costituzione.

Dice Rescigno [16]: «è impensabile che lo Stato, in quanto borghese, si schieri contro la borghesia, usi la sua forza contro il capitale». Ma anche questa affermazione, che ha certamente del vero, del probabile, è in sostanza ambigua e sofisticata, in quanto intende per «Stato» un meccanismo unitario, implacabile, omogeneo, indeformabile; mentre si sa che lo Stato può essere pervaso da indirizzi contrastanti. Lo Stato, infatti, non solo come «comunità», ma anche come «apparato di governo», è costituito da individui; i quali, anche se sono di provenienza borghese, o sono

comunque al servizio della borghesia, ben possono, ad un certo momento, avere delle «idee nuove», come è avvenuto più volte nella storia. Molte posizioni rivoluzionarie sono, infatti, connesse alla dissociazione di alcuni elementi da classi non più omogenee: si pensi, fra i tanti esempi, all'aristocrazia terriera della rivoluzione inglese del '600, od ai nobili liberali del Risorgimento, od a molti giovani contestatori dei nostri tempi di estrazione borghese.

Ma c'è un'altra contraddizione nelle affermazioni del Rescigno. Infatti, se è vero — come egli dice e come si avrà modo di sviluppare meglio in seguito — che la Costituzione «diviene», non è quella cioè del 1948, ma è quella che continuamente si è rivelata nella sua realtà storica [17], non si vede perché non si debba proiettare questo procedimento verso il futuro. Si deve, invece, dire che essa, come ha permesso l'egemonia della DC nel periodo degasperiano, la formazione del centro-sinistra, l'attuazione delle Regioni, del divorzio, del «precompromesso storico» e una serie di decisioni rese possibili dal mutare degli atteggiamenti politici e sociali del nostro Paese, così potrà permettere altri mutamenti, nella misura in cui non si riesca a dimostrare che tali mutamenti contrastino con alcuni suoi immutabili principi.

Il problema, quindi, non si risolve, semplicisticamente, nell'affermare che la Costituzione, essendo sorta in una società capitalistica, non consenta, solo per questo, il mutamento di quella società. Il problema è più specifico: bisogna vedere se, per quanto possa modificarsi l'atteggiamento delle forze politiche dominanti, per quanto possa essere forte la posizione dei partiti di sinistra che conquistassero legalmente il potere, riescano queste nuove forze a realizzare delle radicali trasformazioni nell'ambito della Costituzione. O se, invece, questo non sia «giuridicamente» possibile, in quanto nella Costituzione vi siano, veramente, delle soglie invalicabili.

Il Rescigno, soprattutto nella prima parte del primo capitolo, fa un'analisi puntuale della Costituzione, intesa appunto a dimostrare come tutto il sistema, organicamente considerato, sia diretto ad acquisire e a tutelare i caratteri fondamentali di una società capitalistica. Ma, se l'analisi è molto spesso esatta, acuta e stimolante, non sempre è tale da giustificare le conclusioni a cui conduce. La Costituzione contiene, infatti si vedrà, una serie di norme volte a realizzare profondi mutamenti; norme che non sono una «mistificazione», come dice il Rescigno (in quanto auspicherebbero dei mutamenti che non potranno mai avvenire), ma sono norme vere, dotate di piena efficacia: di un'efficacia che, certo, solo se combinata con talune condizioni storico-politiche potrà concretamente condurre a detti mutamenti.

## 3. *Le opinioni positive*

Opinioni ben diverse dominano, infatti, nell'ambito delle sinistre italiane. Le quali hanno affermato, in grande prevalenza, sia pure in vari modi e senza approfondire gli aspetti tecnico-giuridici, che è ben possibile realizzare un sistema socialista sulla base della nostra Costituzione. Ricorderemo le principali e, del resto, le più note, riferite dallo stesso Petta [18].

Già alla Costituente, e prima ancora di essa, molti esponenti del PSI e del PCI dissero che la Costituzione doveva essere intesa come «punto di partenza», più che d'arrivo; un sistema diretto ad evitare uno scontro frontale delle classi e delle forze politiche operanti nel paese; una specie di «regola del gioco», che permettesse al più forte (e si auspicava che il più forte fosse la classe operaia) di avere il sopravvento, avvalendosi, però, di meccanismi legali, non

di mezzi violenti e rivoluzionari. La Costituzione rappresentò, quindi, sotto quest'aspetto, un compromesso fra le varie tendenze: sia sul piano delle programmazioni sociali e politiche, sia sul piano degli istituti costituzionali che avrebbero dovuto operare per realizzare le direttive costituzionali.

Nello stesso senso si era espresso il Partito comunista alla vigilia delle elezioni, affermando che l'Assemblea Costituente avrebbe dovuto proclamare «una Repubblica democratica di lavoratori», retta da un regime «parlamentare rappresentativo», in cui fossero garantite le libertà politiche, sindacali e religiose, fosse assicurata la parità dei diritti per la donna, aperta la strada per la realizzazione del diritto di ogni cittadino al lavoro, al riposo, all'istruzione e all'assicurazione sociale. Lo stesso Togliatti dichiarò, in quella sede, che la Costituzione, introducendo una forma di «democrazia progressiva», avrebbe potuto reggere il popolo italiano per un lungo periodo della sua storia; ed aggiunse che essa, anche se non avesse dato la soluzione di tutti i problemi, sarebbe stata però il documento che avrebbe tracciato il cammino verso il socialismo [19]. Ancora all'Assemblea Costituente La Rocca, pur criticando il principio di divisione dei poteri, affermava che il compito dei Costituenti, e dei comunisti in particolare, era quello di costituire un sistema che non ponesse barriere al trionfo della sovranità popolare.

L'invocazione della Costituzione rappresentò, del resto, il tema principale di tutta la politica delle sinistre dopo il 18 aprile, quando si istaurò l'egemonia democristiana. Al 32° Congresso socialista del 1957 fu chiara l'impostazione ideologica favorevole alla Costituzione e alla sua piena attuazione, anche se si riteneva che la lotta per il socialismo non possa esaurirsi nell'ambito della funzione parlamentare. In particolare, Nenni affermò che, dicendo democrazia, si esprime la fedeltà al suffragio universale, al

Parlamento, al diritto, alla molteplicità dei partiti: cioè al sistema rappresentativo, che ha nella Costituzione repubblicana la sua Carta fondamentale e nel quale ravvisava una garanzia sufficiente perché le classi lavoratrici potessero svolgere la loro lotta per il potere. Concepiva, quindi, la Costituzione come «mezzo di lotta» per il potere, se non come realizzazione, in sé e per sé, del potere operaio. Qualcuno, come Dagnino, sempre a quel Congresso, identificò addirittura nello Stato democratico, introdotto dalla Costituzione, la «via italiana al socialismo».

Anche il PCI, nel suo Congresso dello stesso anno, affermò che la Costituzione è una conquista importante sulla via italiana al socialismo. Il rispetto, la difesa, l'applicazione integrale della Costituzione repubblicana, si disse, è il cardine di tutto il progresso politico del paese[20]. Sempre a quel Congresso[21], trionfò la posizione di Togliatti che nella Costituzione vide risolto in modo positivo il problema di una marcia verso il socialismo nell'ambito di una legalità democratica. Altri, come Gerratana e Gruppi, rivalutavano certi testi di Marx sulla possibilità di una transizione pacifica al socialismo e sulle funzioni legittime dello Stato.

Le stesse tesi si trovano nel libro di Lelio Basso *Il principe senza scettro,* del 1958, in cui si dice che, se è vero che la democrazia nasce dallo sviluppo del capitalismo, essa nasce però in antitesi al capitalismo e non come una sua espressione politica. Il capitalismo ascendente fu, infatti, liberale, ma non democratico. Né la democrazia è puro e semplice governo della maggioranza, giacché anche l'opposizione deve partecipare alle funzioni sovrane ed ha, perciò, il diritto a peculiari garanzie, quali quelle abbozzate in varie norme costituzionali. La Costituzione, continua sempre Basso, se da un lato appare fra le più fedeli allo spirito di una democrazia più moderna, dall'altro è tale da rendere possibili i più profondi

mutamenti delle strutture e dei rapporti di classe, sottolineando, in particolare, l'importanza dell'articolo 2 e dell'articolo 3 comma secondo.

Anche al IX Congresso del Partito comunista del 1960, Togliatti ripropose la Costituzione come modello di una democrazia di tipo nuovo. «Si torni alla democrazia», egli disse, «e la democrazia sarà garantita da ogni pericolo d'involuzione». D'altra parte, affermava che gli istituti democratici attuali dell'occidente non sono il punto d'arrivo della storia, ponendosi l'esigenza di forme nuove d'intervento diretto dei lavoratori nella produzione, con la scomparsa della maggior parte dell'apparato repressivo, a vantaggio di libere organizzazioni di aiuto reciproco e di controllo collettivo nei vari campi della vita civile.

Il Petta ricorda anche come al Congresso socialista del 1959 Lelio Basso riconfermasse le sue idee, affermando che la democrazia italiana non è, né una menzogna, né un fatto compiuto, ma va quotidianamente conquistata, allargata, superandone i limiti di classe. Che occorreva dare alla Costituzione un'interpretazione, non statica, ma dinamica, che non si limitasse a vedere una serie di istituti, ma ponesse, in primo luogo, la sovranità popolare come esercizio effettivo, permanente e quanto più possibile diretto del potere reale da parte delle masse popolari. Era implicito, in questo discorso, il concetto di una Costituzione che non inibiva, ma addirittura sottendeva ed incitava un'interpretazione tale da poter portare l'Italia verso forme di regime diverse da quello da cui la Costituzione aveva preso le mosse. Una «Costituzione-ponte» che si proiettasse verso il futuro e permettesse di arrivare ad un modello diverso da quello di partenza, senza troppi scompigli.

Anche Cerroni affermò, in quell'epoca, che nella Costituzione italiana esiste una potenzialità rivoluzionaria insita in ogni sistema rappresentativo. La democrazia borghese, egli disse, contiene in se stessa la premessa del

proprio superamento. Superamento, che da noi si potrebbe avere, indipendentemente dall'articolo 3 comma secondo e da altre disposizioni, per il solo fatto dell'esistenza del suffragio universale.

Al XIII Congresso del PCI del 1969, Longo ribadì che la Costituzione repubblicana resta un punto di partenza e di riferimento di tutta la lotta operaia, affermando, per altro, che, senza la lotta delle masse organizzate, senza la pressione democratica del Paese, la vita delle Assemblee elettive inevitabilmente degraderebbe nel parlamentarismo e nel trasformismo.

Negli ultimi anni poi, le professioni di credibilità di un socialismo non autoritario e democratico, non solo diventano, sul piano politico, unanimi nei grandi partiti operai, ma assumono il carattere di una vera e propria campagna volta a rimuovere i residui dubbi esistenti in seno alle forze democratiche. Le citazioni potrebbero essere innumerevoli. Tenteremo di raggrupparle per ordine di argomenti, diretti, non solo a dichiarare possibile, sul piano ideologico e politico, l'attuazione di un socialismo democratico e liberale, ma a dimostrare come questa via del socialismo sia ormai l'unica possibile, quanto meno in Italia ed in altri Paesi mediterranei[22]; e sia garantita da una serie di circostanze storico-politiche.

Un primo argomento si basa sull'azione dei movimenti operai italiani durante la seconda guerra mondiale, caratterizzata dalla lotta al fascismo ed all'autoritarismo e, quindi, destinata a porre precise istanze di libertà e di democrazia, sia pure diverse rispetto a quelle delle società borghesi[23].

Un secondo argomento, in certo senso analogo, rileva come la professione di democrazia e di libertà delle sinistre sia stata successivamente rafforzata dalla lunga lotta contro l'egemonia democristiana; lotta che fece delle forze

operaie le massime, infaticabili sostenitrici della piena attuazione della Costituzione e dei suoi valori[24].

Terza importante motivazione è, possiamo dire, lo *shock* determinato, nell'ambito delle sinistre, ed in ispecie del PCI, dai cosiddetti fatti di Ungheria e di Cecoslovacchia, i quali servirono a risolvere gli ultimi dubbi in ordine, sia al problema dell'autonomia dal PCUS, sia alla connessa necessità di una via democratica al socialismo[25].

Quarta motivazione deve considerarsi quella basata sulla politica di riforme che le sinistre hanno da tempo intrapreso sulla base degli attuali istituti costituzionali, soprattutto ai fini di superare la crisi economica e politica che sta gravemente minacciando la democrazia italiana. Per cui la democraticità del prospettato socialismo risulta garantita, oltre che da scelte ideologiche, dagli stessi meccanismi, in parte già messi in moto, che dovrebbero prepararne l'avvento [26].

C'è infine, il richiamo alla coscienza, da parte dei movimenti operai, di muoversi e, anzi, di essere inseriti in un contesto sociale più ampio ed irreversibile tradizionalmente permeato di istanze democratiche e liberali[27].

Sicché, si conclude, vuoi per le origini antifasciste, vuoi per la lunga lotta democratica, vuoi per certi contrasti affiorati con altri sistemi socialisti, vuoi per taluni condizionamenti strumentali, vuoi infine per le concrete aspettative della stragrande maggioranza degli italiani e della stessa classe operaia, abituata da tempo a pensare, essa stessa più che i dirigenti, in termini di socialismo, di libertà e di democrazia, questi tre termini devono considerarsi ormai in Italia definitivamente inseparabili[28]. La loro reciproca connessione rappresenta, dunque, non una finalità «tattica» delle sinistre, ma un'esigenza «strategica» [29].

# NOTE AL CAPITOLO PRIMO

[1] Cfr. G. Napolitano, *Intervista sul PCI,* Bari, Laterza, 1976, pp. 7, 42.

[2] Così S. Fois, *Intervento sulla «Questione comunista e direzione dello Stato»,* in «Democrazia e diritto», 1975, pp. 578 ss.

[3] Cfr. P. Petta, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974),* Roma, Savelli, 1975, p. 208.

[4] N. Bobbio, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?,* in «Mondoperaio», ottobre 1975, ora in *Quale socialismo?,* Torino, Einaudi, 1976.

[5] *Ibidem,* pp. 43 ss. Sul secondo punto cfr. anche, fra gli stranieri, J.F. Revel, *La tentazione totalitaria* (trad. it.), Milano, Rizzoli, 1976, pp. 10 ss., 33 ss.

[6] N. Bobbio, *op. cit.,* pp. 43 ss.

[7] Cfr., in particolare, U. Cerroni, *Esiste una scienza politica marxista?,* in «Rinascita», 21 novembre 1975, pp. 21 s.; V. Gerratana, *Quando la democrazia è sovversiva, ibidem, 2* gennaio 1976, p. 29; D. Zolo, *Stato socialista e libertà borghesi,* Bari, Laterza, 1976, pp. 33 ss. Vedi le repliche di N. Bobbio in *Quale socialismo?,* cit., pp. 87 ss., e le penetranti osservazioni critiche sull'intero dibattito di G.U. Rescigno, *Democrazia borghese e democrazia proletaria,* in «Nuovo impegno», 33, n. serie, n. 1, 1977, pp. 30 ss. *e* di P. Ingrao, *Masse e potere,* Roma, Editori Riuniti, 1977, pp. 223 ss.

[8] M. Boffa, *Le dure repliche della storia,* in «Rinascita», 5 dicembre 1975, p. 23.

[9] *Ibidem,* p. 24.

[10] Cfr. P. Petta, *Ideologie costituzionali,* cit., p. 173.

[11] *Ibidem,* pp. 103 s.

[12] *Ibidem,* pp. 226 s.

[13] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese,* Roma, Savelli, 1975; nello stesso ordine di idee A. Negri, *La forma di Stato: per la critica dell'economia politica della Costituzione,* Milano, Feltrinelli, 1977, uscito dopo la composizione di queste pagine.

[14] *Ibidem,* pp. 9 ss.

[15] *Ibidem,* p. 120.

[16] *Ibidem,* p. 53.

[17] *Ibidem,* p. 156.

[18] Cfr. il saggio sulle *Ideologie costituzionali,* cit., pp. 92 ss., 105, 109, 145 s., 147 s., 151 ss., 169 ss., 172, 175 ss., 207.

[19] Cfr. G. Napolitano, *Intervista,* cit., pp. 15 ss., 35.

[20] Cfr. E. Berlinguer, *La questione comunista,* Roma, Editori Riuniti, 1975, I, p. 449.

[21] Cfr. A. Tato, *I comunisti italiani e la Costituzione,* in *Almanacco PCI 1976,* p. 90.

[22] Cfr. E. Berlinguer, *La questione,* cit., I, p. 278; S. Segre, *Il socialismo e l'Occidente,* in *Almanacco PCI 1976,* pp. 248 ss.; nonché la *Dichiarazione comune* del PCS e del PCI dell'11 luglio 1975 e quella del PCF e del PCI del 15 novembre 1975, *ibidem,* pp. 314 ss. e 317 ss.; E. Berlinguer, *La politica internazionale dei comunisti,* Roma, Editori Riuniti, 1976, pp. 95 s., 120, 145 ss., 195 s.

[23] Cfr. G. Napolitano, *Intervista,* cit., p. 9; P. Barcellona, *Stato e mercato fra monopolio e democrazia,* Bari, De Donato, 1976, p. 70.

[24] Cfr. G. Napolitano, *Intervista,* cit., p. 25; U. Cerroni, *Esiste una scienza,* cit., p. 22; A. Tato, *I comunisti italiani,* cit., p. 95.

[25] Cfr. G. Napolitano, *Intervista,* cit., p. 33; C. Mariotti, *Dieci giorni che sconvolsero il PCI,* in «L'Espresso», 1976, n. 42, p. 68; G. Pajetta, *1956, Anno di ferro e fuoco, ibidem,* n. 40, 1976, pp. 8 ss.

[26] Cfr. G. Napolitano, *Intervista,* cit., pp. 65 ss.; U. Cerroni, *Esiste una scienza,* cit., p. 22.

[27] Cfr. G. Napolitano, *Intervista,* cit., pp. 72 ss., 108 ss.

[28] Cfr. E. Berlinguer, *La questione,* cit., p. 278, e *Intervento* al XXV Congresso del PCUS, in «l'Ùnità», 28 febbraio 1976; V. Gerratana, *Quando la democrazia,* cit., p. 29; A. Occhetto, *Sul concetto di «democrazia mista»,* in «Rinascita», 9 gennaio 1976, p. 7; P. Ingrao, *Democrazia borghese o stalinismo? No: democrazia di massa, ibidem,* 6 febbraio 1976, p. 7.

[29] Cfr. E. Berlinguer, *La questione,* cit., pp. 221 s. e la citata *Dichiarazione comune* del PCS e del PCI, in *Almanacco PCI 1976,* p. 314.

# CAPITOLO SECONDO

# IL MODELLO SOCIALISTA

## 1. *Il «minimum» socialista*

Per accertare se la nostra Costituzione consenta, sul piano giuridico, la instaurazione, o quanto meno l'avvio di un sistema socialista (sempre che la situazione storico-politica lo consenta), occorre innanzitutto chiarire il significato dei due termini di raffronto. Occorre precisare, cioè, che cosa si intende per «socialismo» e che cosa si intende per «Costituzione»; quale sia il «modello socialista» e quale il «modello costituzionale» da raffrontare.

Il primo termine di riferimento offre, purtroppo, delle ambiguità. Non ci si può nascondere, infatti, la difficoltà di stabilire che cosa sia, o possa essere, un regime socialista di cui si sono avute e si hanno, non solo varie realizzazioni storiche, ma anche diverse prospettazioni ideologiche e, soprattutto, diverse distorsioni.

A quale socialismo, ordunque, ci si deve riferire per vedere se, e fino a che punto, sia esso compatibile col modello costituzionale? A quello sovietico, o delle Repubbliche popolari europee. A quello cinese? A quello cubano? A quello auspicato, ma stroncato sul nascere, della primavera cecoslovacca? ovvero ai modelli ipotizzati dalle «sinistre mediterranee», o, come è più adusato dire, ma forse meno esatto, dall''«euro-comunismo»?

Posto in questi termini, il problema resterebbe insolubile, in quanto sarebbe difficile trovare un criterio assoluto ed obbiettivo per scegliere il modello. Si rischierebbe un’opzione basata, o su motivi strettamente soggettivi, o su valutazioni meramente probabilistiche.

Ma più che insolubile il problema deve dirsi mal posto. Un raffronto tra Costituzione e socialismo può avere, infatti, per termine di riferimento, non questo o quel modello offerto dalla realtà o dalla letteratura politica — anche perché si nega, in genere, nel campo social-comunista, la compresenza di più «modelli», preferendo parlare di diverse «esperienze» [1] —, bensì un modello che abbia alcune caratteristiche comuni a tutti i sistemi socialisti. Una specie di *minimum commune,* che basti per poter parlare di «sistema socialista», o quanto meno, di un concreto avvio al socialismo. Tanto più che, dovendo il modello servire, non ad un’analisi ideologica, bensì ad un raffronto con la Carta costituzionale, non importa stabilire quale tra i tanti sia il «vero» sistema socialista o, se vogliamo, «il migliore»; ma occorre piuttosto individuare che cosa del socialismo è, in ogni caso, indispensabile raffrontare alla Costituzione.

Sotto tale punto di vista, non c’è che da distinguere nel socialismo, «il fine», cui esso aspira e sul quale l’accordo è maggiore, dagli «strumenti» e dai «metodi» che possono servire al suo perseguimento, e sui quali le divergenze si accentuano. Ora, il fine al quale tende l’ideologia socialista consiste nell’eliminazione di ogni privilegio, non solo formale (cosa già consacrata dalla rivoluzione liberale), ma anche sostanziale: la creazione, in altri termini, di una società in cui sia reso estremamente difficile lo sfruttamento dell’uomo, singolo o raggruppato, da parte di altri gruppi o individui[2]. Per raggiungere questo fine esistono degli «strumenti minimi indispensabili» accanto ad altri, possibili, discutibili e, comunque, successivi. Lo

strumento fondamentale resta la gestione pubblica della produzione e dello scambio [3]. La quale, tuttavia, può risultare, per un verso, non necessariamente totale ed assoluta; per altro verso, insufficiente.

Sotto il primo punto di vista, si può benissimo consentire, infatti, anche in un regime socialista, la presenza di limitate imprese private, nella misura in cui non creino potere ed al fine di salvare una certa iniziativa individuale, intesa come ideazione tecnicoorganizzativa sorretta da qualche incentivazione (v. capitolo III, par. 1).

Sotto il secondo punto di vista, viceversa, può essere necessario attuare ulteriori ristrutturazioni della società, oltre quella relativa alla gestione delle imprese, in quanto il potere individuale o di gruppo (cioè privato) tende a slittare ed a ricostruirsi su basi diverse: partitocratiche, burocratiche, militari e amministrative in genere.

Di più, però, ci sembra non si possa dire, senza calarsi nella polemica e nelle soluzioni opinabili. Per cui, quando ci si chiede se un sistema socialista sia compatibile con i principi della nostra Costituzione, è chiaro che non si possa e non si debba prendere, come modello, uno dei tanti sistemi concretamente attuati o prospettati, ma si debba pensare ad un sistema caratterizzato dalla sola finalità e dal solo presupposto comune a tutti i sistemi socialisti. Ai nostri fini, basta cioè rilevare che non c'è socialismo, o quanto meno avvio credibile al socialismo, senza una gestione pubblica della produzione e dello scambio, senza un controllo ed un'acquisizione del plusvalore da parte dei lavoratori, e senza, quindi, l'egemonia della classe lavoratrice[4]. Se ciò possa avvenire solo attraverso certe forme organizzative a livello imprenditoriale e politico [5] sono aspetti che esulano dalla identificazione del *minimum socialista,* come minimo indispensabile di ristrutturazione destinata al raffronto, sul piano giuridico, con la nostra Costituzione.

## 2. *Socialismo autoritario e non autoritario*

Indispensabile condizione per poter raffrontare il modello socialista a quello costituzionale è piuttosto che il primo non si realizzi in forma autoritaria.

V'è, in proposito, da osservare che i sistemi socialisti finora istaurati hanno dovuto combattere contro forze con cui non era possibile alcuna transazione. Spesso, anzi, non solo contro le classi naturalmente opposte, ma anche contro gruppi troppo moderati o troppo radicali, inseriti nel loro stesso ambito e che riducevano o compromettevano la possibilità di vittoria. In altri termini, il socialismo «vittorioso» si è sempre realizzato in regimi, per così dire, di «guerra»; ed ogni regime di guerra, si sa, impone un'organizzazione militare che implica, a sua volta, una rigida gerarchia, un'autorità indiscussa, una disciplina assoluta ed una mancanza, quindi, di libertà e di pluralismo. L'organizzazione militare, imposta dallo stato di guerra rivoluzionaria, ha finito, purtroppo, col cristallizzarsi, dando vita a dittature permanenti; vale a dire «alla dittatura del proletariato», non come egemonia della classe operaia, non implicante necessariamente una forma di governo autocratico, ma come dominio, per lo meno di fatto, di ristretti circoli politici e burocratici[6].

Di qui le equazioni: socialismo uguale rivoluzione; rivoluzione uguale guerra; guerra uguale organizzazione militare; organizzazione militare uguale autoritarismo; e quindi la simbiosi fra socialismo e autoritarismo [7].

Ma si tratta di ragioni storiche che possono essere superate e, quindi, non devono essere prese, necessariamente, come condizioni ineliminabili di accoppiamento. Si deve dire piuttosto che, fin tanto che il socialismo dovrà combattere battaglie all'ultimo sangue contro gli oppositori, esterni ed interni, questo fenomeno si ripeterà sempre. Per cui l'unico auspicio possibile è che il

socialismo si possa, in qualche luogo, realizzare in forme non necessariamente militari, non necessariamente rivoluzionarie. Solo a queste condizioni socialismo, democrazia e libertà potranno divenire termini abbinabili.

Questa possibilità dipende unicamente dalle situazioni storiche future ed in ultima analisi: da un lato, dalla crescente crisi e, quindi, ridotta forza di resistenza del capitalismo; dall'altro, dall'unità sostanziale delle sinistre. Più il capitalismo resisterà, più il socialismo vittorioso tenderà ad essere dittatoriale, perché dovrà, ancora una volta, organizzarsi in forma militare. Più il capitalismo declinerà e tenderà ad arrendersi, più si ridurrà l'esigenza militare del socialismo e si salveranno, quindi, le istanze democratiche, pluraliste e liberali. Si pone pertanto una probabile alternativa al capitalismo: o combattere il socialismo con ogni mezzo, anche antidemocratico e repressivo (cioè fascista), ma rischiare che il suo avvento sia il risultato di un'azione militare rivoluzionaria, con tutte le conseguenze sul tipo di socialismo che ne verrebbe fuori, autoritario e destinato a rimanere tale per lungo tempo; oppure mantenere la lotta sul piano della lealtà democratica, in maniera che il socialismo possa attuarsi, se vincerà, in forma sostanzialmente pacifica e, quindi, già in partenza, con alcuni caratteri ed alcuni presupposti idonei a conciliarlo con la libertà ed il pluralismo. D'altra parte, l'avvento del socialismo, oggi, nei paesi di lunga tradizione democratica e di non dimenticate esperienze dittatoriali esige proprio tali condizioni, se vuol avere il consenso di vaste maggioranze a dare vita ad un regime stabile e perfettibile, non ad una forma di dittatura destinata, prima o poi, a sua volta, a cadere. Deve essere, cioè, graduale e non punitivo [8].

# NOTE AL CAPITOLO SECONDO

[1] Cfr. per tutti G. Napolitano, *Intervista,* cit., p. 116.

[2] Evitiamo, ovviamente, citazioni classiche. Cfr. per tutti e di recente, D. Zolo, *Stato socialista,* cit., p. 35.

[3] Cfr. la *Dichiarazione comune* del PCS e del PCI, cit., in *Almanacco PCI 1976,* p. 318; nonché E. Berlinguer, *La politica internazionale,* cit., p. 146 s.

[4] Su questo aspetto essenziale v. per tutti G. Napolitano, *Intervista,* cit., pp. 38, 61 e 102.

[5] Vedansi in proposito le suggestive argomentazioni di G. Ruffolo, *Per un progetto socialista,* in AA.VV., *Progetto socialista,* Bari, Laterza, 1976, pp. 3 ss., con le quali si pone tra l'altro in evidenza come una condizione essenziale del socialismo (e della democrazia) sia l'informazione collettiva, come fenomeno ascendente e discendente.

[6] Il superamento della nozione tradizionale di «dittatura del proletariato», nel senso che essa non esprime una «forma di governo», ma solo una «situazione economico-politica delle classi lavoratrici» è, come noto, al centro della letteratura comunista italiana, francese e spagnola. Vedi in particolare: G. Napolitano, *Intervista,* cit., pp. 12, 36 e 73; F. Rodano, *Sulla politica dei comunisti,* Torino, Boringhieri, 1975, p. 8; U. Cerroni, *Esiste una scienza,* cit., p. 22.

[7] Spunti in tal senso anche in N. Bobbio, *Quali alternative,* cit., p. 44.

[8] Sulla tendenza del PCI alla graduale costruzione di una società socialista e democratica cfr. per tutti G. Napolitano, *Intervista,* cit., p. 37, nonché E. Berlinguer, *Rapporto* al XIV Congresso del PCI del marzo 1975, riassunto sull'«Unità» del 19 marzo 1975; E. Peggio, *La crisi economica italiana,* Milano, Rizzoli, 1976, pp. 105 ss., che pone l'accento sull'impegno comunista allo sviluppo della cooperazione internazionale in campo economico. Per una soluzione gradualista limitata alla sola fase preparatoria dell'avvento del socialismo cfr., fra gli stranieri, A. Gorz, *Il socialismo difficile* (trad. it.) Bari, Laterza, 1968, p. 81.

# CAPITOLO TERZO

# IL MODELLO COSTITUZIONALE

## 1. *Costituzione formale e sostanziale*

Il secondo problema riguarda la identificazione della Costituzione. A chi non abbia una certa dimestichezza con la teoria delle «fonti del diritto» potrebbe apparire un problema sofisticato. Invece è questione delicata ed essenziale, che, solo se risolta in un certo modo, rende possibile, si vedrà, il ragionamento successivo. Chiediamo perciò scusa al lettore se dovremo intrattenerlo per un po' su questo argomento.

In che senso bisogna identificare la Costituzione?

Che forse in Italia vigono più Costituzioni o non c'è n'è una sola, quella approvata dall'Assemblea Costituente nel dicembre del 1947, entrata in vigore il 1° gennaio del 1948, integrata e corretta da poche successive leggi costituzionali? Sul piano formale certo che è così. La Costituzione è solo quella e si assume, anzi, che ci si debba riferire ad essa nel momento in cui il nostro problema, in concreto, debba porsi.

Un interrogativo, tuttavia, si pone ed è di natura sostanziale: riguarda, cioè, non la Costituzione come «testo», o «documento», bensì il modo di intendere e di applicare il «contenuto» di quel testo. Modo che, nel tempo, in parte è variato e può variare ulteriormente. Pur, dunque, restando inalterata la Costituzione come «testo»,

se ed in quanto sia vero che il suo «contenuto» possa essere, entro certi limiti, diversamente determinato, diventa necessario stabilire a quale «contenuto», a quale concreto «sistema di norme costituzionali» ci si debba riferire: cioè a quale Costituzione «in senso sostanziale».

Per rispondere a tale domanda, occorre stabilire, innanzitutto, le ragioni e le possibilità di questo mutamento nella determinazione dei contenuti, dal quale discende una vera e propria successione di «Costituzioni in senso sostanziale», parzialmente diverse tra loro. In altre parole, più aderenti ad un linguaggio tradizionale, occorre stabilire le ragioni di ciò che va usualmente indicato come «interpretazione evolutiva» della Costituzione [1].

## 2. *L'interpretazione evolutiva come regola comune a tutti gli atti normativi*

La legittimità, anzi la necessità dell’interpretazione evolutiva, presupposto per un’identificazione del sistema di norme costituzionali a cui dovremo riferirci, discende da varie considerazioni. Riferiremo qui solo quelle più importanti, dividendole in due gruppi e cioè: considerazioni di ordine generale, riferibili ad ogni fonte di diritto, ad ogni atto normativo (leggi, regolamenti ecc.) e considerazioni specifiche, riguardanti, in modo particolare, la Costituzione.

Fra le considerazioni di ordine generale viene, per prima, quella relativa alla stessa «meccanica delle fonti»: al procedimento, cioè, di formazione delle norme e del diritto.

Secondo l’impostazione tradizionale, le «norme» sarebbero «estratte» dal «testo» attraverso «l’interpretazione»: donde il nome di «fonte» dato — da secoli — agli «atti» (come la legge) ed anche «fatti» (come

la consuetudine) ritenuti idonei a «fornire» norme. Insomma, le fonti del diritto e, in particolare, gli «atti-fonte» (leggi, costituzioni, regolamenti ecc.), consistenti in «testi» formulati ed approvati dalle competenti autorità e considerati idonei alla introduzione di norme giuridiche, sono stati e sono tuttora immaginate, che so, come scatole, nelle quali sono contenute le norme; anche se, per identificare queste ultime, è necessaria una qualche, spesso complessa, operazione (come accoppiare i contenuti di più testi, epurarli da elementi superflui, scegliere addirittura tra più norme offerte dallo stesso testo, o formate dall'avvicinamento dei contenuti di più testi e così via). Qualcosa che ricorda il giuoco del «piccolo chimico». In altri termini, si immagina un procedimento di «estrazione» e non di «costruzione»: sia che si usi un solo testo, sia che se ne usino più.

Questo modo di intendere il processo di formazione del diritto è, però, inaccettabile, per essere, più una descrizione analogica (attraverso l'idea di «fonte» o «sorgente»), anziché una spiegazione fenomenologica e razionale. Nella realtà, infatti, non esistono «norme prefabbricate», da tirar fuori da uno o più testi elaborati ed approvati da determinate autorità. Nella realtà esistono: da un lato, i testi elaborati ed approvati da determinate autorità; dall'altro, gli operatori e gli interpreti, che devono tener conto di quei testi, per «costruire» essi, come si dirà, le norme.

La ricordata concezione limita notevolmente le possibilità della interpretazione evolutiva. Se le norme, infatti, si trovassero belle e fabbricate nei testi, l'opera dell'interprete si ridurrebbe, all'incirca, a quella di una massaia che prepari il pranzo con precotti, anziché costruirlo con alimenti freschi e genuini. Bisogna, però, abbandonare la concezione tradizionale ed accoglierne un'altra, più conforme all'analisi logica e fenomenologica del diritto.

Secondo questa concezione, più moderna ed ormai dominante, la norma non è un'entità, sia pure immaginata, che sta nel testo. Essa è, viceversa, un «prodotto» dell'interpretazione, intesa, non come un'operazione maieutica, di «estrazione» di norme «dal testo», bensì come un'operazione di «costruzione» di norme «in base al testo» e, come subito si dirà, anche ad altri elementi[2].

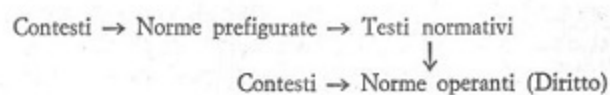
Per capire meglio questa meccanica di produzione delle norme e del diritto bisogna considerare che c'è un'altra categoria di norme, che non sono nemmeno esse nel testo, ma solo nella mente del legislatore e che potremmo distinguere dalle prime dando loro il nome di «norme prefigurate».

Il legislatore, infatti, fa le leggi affinché i destinatari si comportino in un certo modo, secondo certi modelli che sono, per l'appunto, le norme da lui prefigurate. Perché ciò avvenga, formula dei «testi» in maniera che l'operatore e l'interprete siano messi in condizione di ricostruire, per mezzo di essi, quei modelli. Ma riesce solo in parte allo scopo. Infatti, anche nei casi in cui sia facile ricostruire le norme prefigurate dal legislatore, essendo questi un soggetto singolo o, quanto meno, unitario e omogeneo, e per quanto le frasi e le parole siano ben scelte, non sempre l'interpretazione è univoca, restando quasi sempre spazi più o meno ampi di scelte tra significati e risultati diversi. Riprova ne sia che la teoria dell'interpretazione si è sviluppata ed ha aperto la via a forme di interpretazione evolutiva anche nei regimi assoluti. Se poi ci riferiamo ai regimi in cui il legislatore è un soggetto composito, al punto che lo stesso testo, approvato dalla maggioranza, può essere la conseguenza di prefigurazioni di norme parzialmente diverse, la possibilità di una differenziazione tra «norme prefigurate» dal legislatore e «norme costruite» dall'interprete si moltiplica, inducendo, ancor più, a concludere nel senso indicato: che, cioè, le «norme

operanti» non sono state «messe» nel testo dal legislatore, per essere «prese» dall’interprete; ma che il primo si è limitato a fornire dei testi il più possibile conformi alle norme prefigurate; talché le norme operanti, tendenzialmente simili ad esse, sono sempre opera dell’interprete.

Ma va fatta subito un’altra osservazione. Sarebbe, infatti, erroneo ritenere che le «norme operanti», e quindi il diritto, siano construibili esclusivamente con il materiale offerto dalle fonti, cioè con le «disposizioni» o «proposizioni normative» in esse contenute. In realtà, fra fonti e diritto si inserisce, in varia guisa e misura, tutta una serie di concetti già esistenti nel patrimonio culturale degli interpreti e degli operatori (potremmo dire nella loro «memoria») e, in ultima analisi, propri della società di cui essi fanno parte. Sono i così detti «contesti sociali», senza i quali nessun linguaggio e quindi nemmeno quello legislativo, sarebbe comprensibile ed efficace [3].

In sintesi, perciò, il processo di formazione delle norme e, quindi, del diritto si può esprimere nel seguente schema (il quale pone tra l’altro in evidenza come i «contesti sociali» operino due volte e, spesso, diversamente: sul legislatore e sugli interpreti):

Contesti → Norme prefigurate → Testi normativi
↓
Contesti → Norme operanti (Diritto)

Tale modo, più realistico, di intendere le norme, apre ben diversamente la strada all’interpretazione evolutiva; la quale diventa, addirittura, l’unica forma di interpretazione. La costruzione delle norme, infatti, pur essendo vincolata ai testi (e pur essendo disciplinata, in buona parte, da norme apposite e da principi logici), risulta sempre condizionata dai contesti sociali. Può dunque capitare, sia pure in maniera diversa ed a seconda dei settori normativi, che il

legislatore, non solo accolga i contesti in un modo più o meno diverso da come farà poi l'interprete, ma che addirittura tali contesti vengano, in parte, a mutare tra il momento legislativo e quello operativo, in relazione al mutare delle istanze sociali e del modo di intendere le cose. Si pensi, ad es., ai concetti di «buon costume», di «oscenità», di «riservatezza»; o a quelli di «solidarietà» (di cui all'art. 2 Cost.), di «dignità» (di cui agli artt. 3 e 41), di «progresso» (di cui all'art. 4 Cost.), di «fini sociali» (di cui all'art. 41), di «interesse generale» (di cui all'art. 42), tutti mutati in questi ultimi tempi e destinati a mutare ulteriormente.

Una seconda considerazione, relativa a tutti gli atti normativi, è quella fondata sui principi di sovranità e di democrazia, in quanto principi accolti dall'ordinamento e posti a base dell'organizzazione statale. Tali principi, infatti, quale ne sia la specifica definizione, implicano il continuo adeguamento dell'azione governativa, in senso lato, alle concrete, attuali esigenze della comunità[4], e, quindi, in primo luogo delle leggi e degli atti normativi in genere. Sarebbe assurdo pensare che la democrazia e la sovranità popolare possano esaurirsi in una delega assoluta ed *una tantum* di poteri: tale che gli atti dei governanti debbano essere intesi ed applicati sempre, fino alla loro rimozione o modifica, nel senso originariamente inteso dai governanti medesimi. A parte, già si è detto, che in una società pluralista è difficile ricostruire la volontà originaria del legislatore (cosi come si può ricostruire quella dei contraenti o del testatore): una tale pretesa, quale vischiosa traslazione di concezioni assolutistiche, non trova spazio in un regime democratico reale. In tale regime, infatti, la delega (inevitabile) di potere deve lasciare alla comunità ampie possibilità di intervento correttivo: per esempio, attraverso gli istituti classici di democrazia diretta, o quelli più moderni di partecipazione e di

controllo. Questo, proprio per assicurare il massimo adeguamento degli atti dell'autorità, ancorché scelte democraticamente, alle puntuali esigenze della società. Tra questi strumenti, orbene, devesi annoverare l'interpretazione evolutiva, quale forma di «democrazia diffusa», di «partecipazione continua» alla determinazione dei contenuti normativi, entro le linee, più o meno rigorose, offerte dal legislatore.

Pertanto, l'interpretazione evolutiva, quale interpretazione adeguatrice dei testi normativi alle esigenze ed ai contesti attuali, non solo è un'«operazione» imposta da esigenze logico-giuridiche, basate sulla concezione stessa del diritto e sulla sua meccanica, ma diventa un vero e proprio «istituto giuridico» in quegli ordinamenti, come il nostro, in cui vigono i principi di sovranità popolare, di democrazia e di partecipazione.

Del resto, e veniamo all'ultimo gruppo di considerazioni generali, anche muovendo dal vetusto criterio (di cui all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile) secondo il quale si deve ricostruire in ogni caso la cosiddetta «intenzione del legislatore», le conclusioni non cambiano. Il legislatore, infatti, nel pretendere che i sudditi si comportino nel modo da lui stabilito, deve pur sapere che le sue parole, per poter avere un seguito, devono operare attraverso i contesti sociali e deve pur prevedere la mutabilità di questi ultimi. Negli stessi regimi assoluti, cioè, sarebbe una finzione ritenere che il legislatore sia stimolato e condizionato da contesti immutabili, cristallizzati nelle disposizioni; sicché, anche dal punto di vista di una sua volontà da rispettare, devesi ritenere che questa volontà non può non presupporre il mutamento dei contesti e, quindi, non accettare, diciamo così, l'interpretazione evolutiva. In un sistema democratico, poi, in cui è onnipresente l'intenzione di realizzare una democrazia permanente, questa accettazione deve diventare addirittura programmazione. Sicché il ricorso

all’interpretazione evolutiva deve considerarsi contenuto nella stessa «intenzione del legislatore». La quale si risolve, perciò, in una finalità oggettiva (*ratio),* che può essere la stessa che indusse il legislatore adettare le disposizioni, come può essere diversa, a causa di un mutamento dei contesti, o di una loro diversa individuazione. L’intenzione del legislatore, in altri termini, non può essere intesa, in nessun caso, come circostanza soggettiva, psicologica, ma deve tradursi in elemento oggettivo, da ricostruire anch’esso attraverso il meccanismo dell’interpretazione evolutiva. Comunque, nei sistemi di interpretazione del diritto che accolgono il criterio dell’intenzione del legislatore, tale criterio, in tanto risulta essere operante, in quanto accolto ed attuato nel momento in cui l’interpretazione è effettuata. Ma ciò può o meno avvenire, a seconda di una serie di presupposti concettuali ed ideologici, vale a dire dei contesti. Dai quali dipende, perciò, anche il senso in cui si deve intendere l’intenzione del legislatore, che ormai non può essere se non quello oggettivo, ora precisato.

## 3. *Ragioni specifiche che impongono l’interpretazione evolutiva della Costituzione*

Le precedenti considerazioni sembrano più che sufficienti a dimostrare come tutti gli atti normativi siano soggetti alla interpretazione evolutiva: sia per motivi logici inerenti alla struttura e alla dinamica del diritto; sia per motivi più propriamente giuridici, in quanto gli ordinamenti stessi, specie se democratici, impongono tale tipo di interpretazione. Il discorso perciò vale anche per la Costituzione, quale tipico atto normativo. Ma per essa intervengono ulteriori, specifiche ragioni.

Va, innanzitutto, osservato che la Costituzione, quale «testo» diretto, per lo più, alla costruzione di «principi generali», cioè di norme destinate a operare in una serie di casi assai diversi tra loro, è perciò stesso esposta a continui adattamenti applicativi. Basti pensare al principio di eguaglianza e alla sua evoluzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale: evoluzione imposta, sia dalla necessità strettamente razionale di risolvere via via nuovi casi, che i precedenti modi di intendere il principio non avrebbero consentito di fare, sia da mutate esigenze di giustizia. Sotto tale profilo, perciò, l'interpretazione evolutiva si atteggia ad esigenza tecnica, che può non chiamare in causa il mutare di concetti (come quelli ricordati al numero precedente) che la Costituzione non definisce, rinviando, implicitamente, ai contesti sociali[5].

D'altra parte, l'essere la Costituzione un sistema di disposizioni dirette alla tutela di molteplici interessi (dell'individuo, della società e di gruppi particolari) è circostanza che fa chiamare in causa i contesti: non solo per le esposte ragioni logiche generali, ma anche per motivi più sostanziali. La molteplicità degli interessi tutelati impone, infatti, all'interprete di risolvere complessi e delicati problemi di coordinamento e di precedenza nell'applicazione dei vari principi: coordinamento e precedenza che si cercano di realizzare, fin dove è possibile, in base a criteri ricavabili dalle stesse disposizioni costituzionali; ma che, al limite, dipendono da elementi concettuali ed ideologici non forniti dalla Carta, bensì attinti, ancora una volta, dai contesti e quindi condizionati dal mutare di questi; tanto da potersi determinare delle inversioni di priorità[6]. Questo aspetto dei rapporti fra disposizioni costituzionali e contesti è dunque uno dei fattori più importanti dell'interpretazione evolutiva della Costituzione.

Un secondo gruppo di notazioni, sempre relative alla Costituzione come «testo», si riallaccia alla critica, già fatta in via generale, del principio dell'intenzione del legislatore: principio che, per la nostra Carta costituzionale, conduce, ancora una volta, a considerare inevitabile l'interpretazione evolutiva.

Il discorso muove dalla particolare struttura ideologica del testo costituzionale, connessa al fatto che molte disposizioni, in tanto poterono essere approvate all'Assemblea Costituente, in quanto furono il risultato di un compromesso fra forze politiche opposte: in particolare, ma non esclusivamente, fra cattolici e marxisti[7]. Le diverse concezioni etiche, politiche, economiche e persino tecniche e scientifiche che non poterono tradursi in una reale sintesi normativa si incontrarono su una specie di schermo, come ombre di oggetti diversi che un opportuno giuoco di luci riesce a sovrapporre. Il compromesso, voglio dire, non fu sempre sostanziale, contemperando e affiancando principi opposti (come la libertà d'iniziativa e la programmazione finalizzata dell'art. 41). Esso fu, molto spesso, semplicemente formale lessicale, consistendo nella scelta di termini vaghi o particolarmente elastici, che potevano esprimere nozioni e quindi regole diverse (si pensi ai «diritti inviolabili» dell'art. 2, alla «pari dignità sociale» dell'art. 3, alle «condizioni che rendono effettivo» il diritto al lavoro dell'art. 4 ed alle varie disposizioni richiamanti «interessi generali»). Molte disposizioni costituzionali, in altri termini, pur essendo state votate, come espressioni linguistiche, da ampie maggioranze, non sempre rifletterono «intenzioni» omogenee, atte a fornire precisi ed indiscutibili elementi per la costruzione delle norme da parte degli operatori. Né sono di grande ausilio, in proposito, i lavori preparatori, dai quali resta, in genere, evidenziata solo la convergenza lessicale, quasi mai la

transazione ideologica, cioè l'abbandono di taluni aspetti sostanziali a favore di altri.

Anche sotto il profilo dell'intenzione del legislatore si giunge, perciò, alle conclusioni comuni a tutti gli atti normativi. Con la differenza che certi atti normativi, quando siano frutto di maggioranze compatte, o emanazione di organi individuali, possono esprimere una volontà omogenea e chiaramente ricostruibile, anche se destinata a condizionare l'interprete in modo non esclusivo; laddove una intenzione univoca del Costituente può ricostruirsi solo per pochi principi generali e per poche norme particolari. Principi, fra i quali sovrasta — si vedrà — quello di democrazia: che, per quanto elastico, è univoco nell'esprimere alcuni aspetti insopprimibili delle strutture statali, tra cui la effettiva e crescente partecipazione popolare alla gestione dei pubblici poteri: partecipazione in cui si inquadra, come già detto, la necessità di interpretare evolutivamente il diritto e, quindi, la Costituzione stessa.

Anche la Costituzione, come e più di ogni altra fonte di diritto, consiste dunque in un «testo» formato da un insieme di «proposizioni normative», o «disposizioni» o «formule legislative», le quali rappresentano «il materiale» con cui l'interprete e l'operatore devono costruire le «norme» e i diversi sistemi normativi. Il particolare grado di elasticità del testo costituzionale rende, per altro, il ricorso ai «contesti» notevolmente ampio e frequente; sì che ampio resta lo spazio lasciato agli interpreti nella costruzione delle norme in base a quel testo. Inoltre, essendo i contesti sociali, in campo politico ed economico e nelle materie in genere disciplinate dalla Costituzione, soggetti a più veloci mutamenti nell'epoca in cui viviamo, ecco che il concorso delle due circostanze rende l'interpretazione evolutiva una conseguenza naturale e necessaria per la Costituzione più di quanto si possa dire per altri atti normativi.

## 4. *Costituzione formale e Costituzione vivente*

Si sono così gettate le basi per rispondere alla seconda domanda di carattere pregiudiziale: a quale Costituzione ci si debba riferire per vedere se sia da essa consentito un'avvento del socialismo.

Nel ricordato ed interessante saggio, anche il Rescigno parte dalla distinzione, comunemente accettata, fra Costituzione come testo, approvato un certo giorno da un certo numero di persone componenti l'Assemblea Costituente, e la Costituzione come insieme di istituti viventi giorno per giorno. Fa inoltre notare, sempre sulla scia del pensiero dominante, se non addirittura pacifico, che l'attuazione della Costituzione ha avuto vari tempi e varie caratteristiche. Vi sono stati, cioè, momenti in cui essa è finita in frigorifero, momenti in cui è stata ripresa la sua attuazione, perché il sistema politico e i rapporti di forza erano cambiati, e momenti in cui si è parlato di ulteriore attuazione della Carta [8].

In ogni momento si è avuta, quindi, una diversa reificazione della Costituzione vivente; per cui viene da chiedersi a quale Costituzione ci si debba riferire, per vedere se si possa istaurare, in base ad essa, un sistema capace di realizzare in pieno le esigenze del mondo del lavoro.

Non certo, dice Rescigno, alla Costituzione del '48, che ha avuto varie attuazioni e varie trasfusioni nella realtà sociale; e non certo alle singole Costituzioni viventi nei vari momenti storici tra il '48 ed oggi, le quali hanno rappresentato solo un «divenire», a volte più rapido, ma sempre instabile. Bisogna guardare piuttosto, continua il Rescigno, a quello che, nell'ambito della Costituzione (come testo), rappresenta una specie di «nucleo essenziale», frutto di un «patto fondamentale» che alla Costituente fu stretto tra i partiti di massa; patto che si è

trascinato con alterne vicende, con tentativi, a volte, di rottura da parte della DC, ma che in sostanza continua tuttora a reggere il Paese. Per cui è a questo patto che bisogna riferirsi[9].

Ma, a parte, il problema del «patto fondamentale», su cui dovremo soffermarci in seguito, l'argomentazione è valida solo in parte. In effetti, quando si fa la distinzione fra Costituzione formale e Costituzione vivente, si fa una distinzione solo parzialmente esatta, giacché non si tratta di due realtà separate, ma di una stessa realtà. La Costituzione formale, in tanto esiste ed opera, in quanto si traduce nella Costituzione reale. La Costituzione vivente o reale è, in ogni momento, il risultato dell'azione degli operatori, politicamente e storicamente situati, realizzata nell'ambito della Costituzione formale.

Ma questo che significa? Che la Costituzione formale, come insieme di parole filologicamente considerate, va presa come metro, non già assoluto, ma relativo; condizionante, ma non esclusivo, anche se a volte determinante nella costruzione del sistema reale. Per cui la Costituzione formale potrà considerarsi adatta, o meno, ad istituire, a introdurre un certo sistema, nella misura in cui consente una certa interpretazione.

Riferirsi alla «Costituzione-testo» o alla «Costituzione vivente», non è perciò che un'apparente alternativa; giacché la Costituzione-testo, da sola, è solo la premessa della Costituzione vivente. La Costituzione da applicare è sempre quella vivente, costruita in ogni momento in base al testo, integrato dai contesti sociali. La vera domanda è dunque un'altra e, cioè, *a quale «Costituzione vivente» ci si debba riferire.*

Dal 1948 ad oggi, infatti, vi sono state infinite occasioni nelle quali ci si è chiesto, nelle varie sedi, se certi atti o comportamenti fossero, o meno, conformi alla Costituzione ed in cui tale problema è stato risolto, volta a volta, sulla

base delle norme Costituzionali «in quel momento» costruite. In una visione storica più sintetica, si possono, è vero, distinguere vari periodi, in cui la Costituzione ha assunto colorazioni e financo contenuti diversi[10]; ma, anche dividendo, sotto tale profilo, la breve storia della nostra Repubblica in alcuni periodi, tra i quali quello attuale, e identificando, perciò, una Costituzione vivente, quale Costituzione concretamente e prevalentemente applicata nel momento in cui scriviamo, non è certamente ad essa che ci si deve riferire per valutare certe possibilità di svolte politiche e legislative. Bisognerà, piuttosto, riferirsi *alla Costituzione vivente nel momento in cui queste svolte divengano possibili* ed in quanto sia diversa, per taluni aspetti, da quella attuale e, più ancora, dalle precedenti. Bisognerà rivolgersi, in altri termini, ad un sistema di norme costruibili, sempre in base al testo vigente, ma con criteri logici e specificazione di concetti parzialmente diversi da quelli attuali: e ciò in quanto siano mutati taluni contesti, sì da consentire interpretazioni diverse. Se ciò avverrà, o meno, non intendiamo prognosticare, come si è detto all’inizio. Ciò che ci interessa precisare è che, se avverrà, avremo un sistema di norme costituzionali in buona parte diverso da quello attuale, pur in conformità col sistema di disposizioni offerte dalla Carta come testo.

In tale quadro, ricorrere all’idea di un «nucleo essenziale pattizio», che il testo costituzionale fornirebbe ed al quale ci si dovrebbe riferire, è dunque un non senso. Primo, perché, volere o volare, si finisce col ritornare al solo testo (anzi ad alcune sue parti), dimenticando i rapporti fra Costituzione formale e Costituzione vivente. L’idea di un nucleo fondamentale di principi pattizi riporta, infatti, al criterio dell’intenzione del legislatore, tentando di cristallizzare alcune norme, solo perché volute dal Costituente in modo particolarmente efficace; laddove, non

solo non è possibile distinguere fra volontà più o meno forti del legislatore, ma non è possibile parlare di una volontà del legislatore e, quindi, del Costituente, se non come volontà relativa all'approvazione del testo.

Secondo, perché, se di un nucleo fondamentale di principi si vuol parlare, ciò si può fare solo nel senso che il testo è, in talune parti, meno elastico, riferendosi a contenuti particolarmente rigidi, non perché sorretti da un «patto» in senso giuridico, quanto perché rispondenti ad esigenze permanenti, non travolte dal mutare di alcuni contesti sociali.

## 5. *Costituzione e realtà sociale regolata*

Per risolvere il problema dei rapporti fra Costituzione e socialismo si deve, dunque, muovere dal presupposto che la Costituzione, come «Costituzione vivente», possa essere intesa e valutata in modo diverso dall'attuale, in quanto i contesti sociali si evolvano secondo una certa direzione. Se ciò non avvenisse, se cioè i contesti restassero tali da non consentire certe interpretazioni, il problema qui postoci continuerebbe ad essere risolto in modo negativo; non solo dalle posizioni di destra, ma anche da certe posizioni di estrema sinistra, comuni essendo ad entrambe una valutazione della Costituzione come «Costituzione borghese», come sistema di norme dirette a conservare, o addirittura a rafforzare il sistema capitalistico, con qualche paternalistica concessione alla classe lavoratrice, anche quando si accetti l'interpretazione più aperta di codeste concessioni [11].

Esiste, tuttavia, e deve però rafforzarsi, anche sul piano giuridico, un'opinione diversa, secondo la quale la Costituzione, non è un «punto d'arrivo» (una Costituzione-

bilancio), ma un «punto di partenza» (una Costituzione-programma); in quanto consente ed, anzi, auspica mutamenti profondi della realtà sociale e politica che disciplina.

Che la Costituzione italiana sia espressione della società esistente al momento in cui fu redatta ed approvata è, infatti, un dato incontestabile, ma non è certo vincolante. Pur essendo figlia di un certo tempo, e proprio perché frutto di un compromesso tra forze che volevano mantenere le caratteristiche di quel tempo (sia pure con qualche ritocco) e forze che volevano una radicale trasformazione delle strutture economiche e politiche, la nostra Costituzione contiene, e non poteva non contenere, precisi germi di evoluzione. Se essa non ha mutato di un colpo il sistema, né ha quindi superato o composto la lotta di classe, non ha certo inteso congelare quest'ultima in una specie di permanente antagonismo [12]. Essa, al contrario, prevede che in questa lotta, da svolgersi secondo certe forme, qualcuno possa vincere; ed anzi auspica che vinca la classe lavoratrice. È questa l'opinione diffusa tra le sinistre; ma essa ha bisogno di una più puntuale spiegazione tecnico-giuridica per poter superare certe apparenti difficoltà in merito alla possibile introduzione di un sistema socialista.

A tal fine, occorre muovere da un'analisi della Costituzione diretta a chiarire il suo rapporto normativo con la «realtà disciplinata»; e ciò in quanto questa «realtà» non è unica, come si pensa, bensì duplice, dal momento che è la Costituzione stessa a prospettare, oltre alla realtà esistente, una realtà futura e diversa. Di qui la necessità di distinguere le diverse norme, costruibili in base al testo costituzionale, a seconda che si riferiscano all'una o all'altra di queste realtà, ovvero ad entrambe; ed a seconda anche della funzione assunta per la realizzazione della realtà futura.

In pratica, abbiamo *quattro gruppi di norme,* coordinate in un sistema armonico, alle quali possiamo dare rispettivamente il nome di: *norme di scopo,* a quelle rivolte ad indicare e promuovere una realtà futura, diversa dall'attuale; *norme temporanee o provvisorie,* a quelle volte a disciplinare la realtà attuale, destinata a mutare secondo le indicazioni delle norme di scopo; *norme permanenti,* a quelle destinate a valere indipendentemente dal previsto mutare della realtà sociale; *norme strumentali,* a quelle dirette a facilitare la realizzazione delle norme di scopo, cioè l'avvento della realtà sociale da queste previsto e auspicato.

C'è subito da dire, per altro, che fra i quattro gruppi di norme non esiste sempre una netta distinzione. Infatti, le norme di scopo sono anche permanenti, mentre alcune norme temporanee sono anche strumentali; così come strumentali sono alcune norme permanenti. Ciò dipende dal fatto che le norme non devono confondersi con le disposizioni in base alle quali vengono costruite (v. sopra, par. 2); per cui da una stessa disposizione si possono derivare più norme, o anche norme con funzioni diverse, a seconda del quadro operativo in cui si prestano ad essere collocate. Ad es. l'art. 40 sul diritto di sciopero (v. oltre, cap. IV, par. 1) mentre è fonte di una norma temporanea e strumentale, rispetto alle finalità ultime della Carta, lo è anche di una norma permanente, in quanto destinata a restare operante, sia pure con qualche adattamento interpretativo, anche in un regime socialista.

## 6. *Le norme di scopo*

L'espressione «norme di scopo», usata per contrassegnare le norme indicanti un fine da raggiungere

[13] è senz’altro da preferire ad altre espressioni affini, come «norme finali», «direttive» o «programmatiche». Le «norme finali» stanno infatti a significare delle norme solo relativamente obbligatorie: da rispettare, cioè, solo in quanto si voglia ottenere un certo risultato o effetto giuridico, liberamente deciso. Con un significato ancora più lontano, poi, per norme finali si intendono delle disposizioni di chiusura di un testo normativo dirette a regolare fattispecie e situazioni non ripetibili (per es. la prima elezione del Presidente della Repubblica di cui alla disp. finale II della Costituzione). Trattasi quindi di termine con significati del tutto diversi.

Più affine è l’espressione «norma direttiva» o «programmatica». Solo che essa è tuttora usata, sulla scia di una concezione conservatrice della Carta, propria soprattutto dei suoi primi anni, per indicare delle norme richiedenti, per poter essere applicate, delle leggi di attuazione; e quindi considerate non precettive, non vincolanti, o addirittura ridotte a mere affermazioni ideali, a direttive politiche, prive di qualsiasi sanzione o garanzia. Le norme di scopo, viceversa, a parte il fatto di coincidere o’meno con quelle che altri qualificano direttive, sono vere e proprie norme obbligatorie. Indicando, infatti, un fine da perseguire, esse rendono, innanzitutto, illegittime le leggi che mostrassero di perseguire fini diversi, o di ostacolare il raggiungimento dei fini da esse indicati; per cui sono pienamente precettive sotto l’aspetto, per così dire, impeditivo. Ma lo sono anche sotto il profilo impositivo. Quali norme dirette al legislatore — e perciò dette anche «di legislazione» [14] — esse, non solo vietano di legiferare in senso contrario, ma «impongono» di emanare le leggi e gli atti necessari per raggiungere i fini indicati. Sotto tale aspetto, la loro precettività non deriva però — come nel primo caso — dalla possibile invalidazione di leggi ad esse contrarie: leggi che non esistono, in quanto non emanate

[15]; ma deriva da altri mezzi, offerti dalla stessa Costituzione, come si chiarirà parlando delle «norme strumentali».

Varie sono le «norme di scopo» contenute nella nostra Costituzione, ma quelle che a noi interessano sono, essenzialmente, le norme costruibili in base agli articoli 1, comma 1° e 2°, 3 comma 2° e 48, comma 1°.

Prendiamo innanzitutto l'art. 3, il quale, al secondo comma, recita:

> È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, *limitando di fatto* la libertà e *l'uguaglianza dei cittadini, impediscono* il pieno sviluppo della persona umana e *l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

La disposizione ci interessa in modo specifico, in quanto indica «come fine da perseguire» con le leggi ordinarie e con ogni altro mezzo legale a disposizione delle autorità repubblicane, la edificazione, sia pure graduale, di un tipo di società completamente diversa da quella esistente al momento in cui la Costituzione veniva elaborata ed approvata. Una società in cui si realizzi la *piena, reale, concreta partecipazione dei lavoratori, sia al governo dello Stato, sia al governo dell'economia;* ed in cui non esistano *più disuguaglianze.* Per cui la predetta *partecipazione* risulti, non già concorrente con parti sociali più forti, per esempio con quelle padronali, bensì esclusiva di una classe omogenea di lavoratori. Trattasi di una disposizione di scopo pienamente vincolante (anche se destinata ad un'attuazione a lungo termine). E ciò, non tanto perché trova svolgimento in una serie di altre disposizioni sul lavoro, come ritiene Mortati[16]; ma perché collegata, come si vedrà, ad una serie di altre norme costituzionali atte a sollecitarne ed a facilitarne l'attuazione.

È dunque da respingere l'opinione di Rescigno, secondo cui si tratterebbe di una formulazione priva di valore

normativo e puramente illusionistica [17]. C'è solo da rilevare che i mezzi diretti a sollecitare l'attuazione di questo fondamentale principio sono mezzi rimessi, per la maggior parte, alla libera iniziativa ed al peso effettivo delle classi lavoratrici e, da ultimo, del Corpo elettorale. Per cui il sistema di garanzia offerto dalla Costituzione per l'attuazione di questo principio (come di altre norme di scopo) non si presenta automatico e dotato di un alto grado di effettività, come succede per le sanzioni vere e proprie, ma è condizionato alla concreta ed efficace azione di determinati strumenti. I quali dipendono, a loro volta, non tanto dalla discrezionalità politica del legislatore, quanto dall'accrescersi della consistenza ed efficienza delle forze politiche popolari. Solo a queste condizioni certe norme di scopo, come l'art. 3 comma secondo, potranno trovare attuazione. Ma è proprio quello che ha voluto e previsto la Carta nel dettare, accanto alle «norme di scopo», delle «norme temporanee»: rispettivamente dirette a costruire una società diversa ed a regolare quella provvisoria; predisponendo, per di più, alcuni strumenti per rendere possibile il passaggio dal sistema provvisorio a quello definitivo («norme strumentali»).

Se poi l'art. 3 comma secondo si pone in relazione con l'art. 1 e con l'art. 48, risalta ancor più la sua finalità normativa, qual è quella di giungere, come si è detto, alla edificazione di una società diversa dall'attuale e sostanzialmente monoclasse [18], anche se pluralista. L'art. 1, infatti, nel definire, al primo comma, la Repubblica «fondata sul lavoro», non ha inteso imporre, immediatamente, una società politica di soli lavoratori, ma ha sottolineato, tuttavia, la funzione dei lavoratori ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (di cui al comma secondo): funzione stimolatrice, attraverso gli strumenti offerti dalla Costituzione medesima, del processo di trasformazione politica e sociale di cui all'art. 3 comma

secondo. E, dato che il massimo esercizio della sovranità è riservato al Corpo elettorale, come si evince dall'art. 48 sul voto (universale, uguale, libero e segreto), anche quest'articolo contribuisce ad attribuire all'art. 3 comma secondo una funzione rinnovatrice nel sistema di esercizio della sovranità. L'attuazione, cioè, di tale articolo dovrà significare la piena realizzazione della sovranità popolare, in quanto esercitata dal popolo, e quindi dal Corpo elettorale, senza possibilità di posizioni previlegiate, anche se differenziabili sotto profili diversi.

Dal sistema di queste disposizioni si ricava, dunque, senza ombra di dubbi, la precisa finalità, a lungo termine sia pure, della Costituzione, consistente nella edificazione di una società sostanzialmente socialista.

## 7. *Le norme temporanee*

Proprio perché inserita in una società capitalistica, che non poteva trasformare con un colpo di bacchetta magica, la Costituzione contiene un vasto gruppo di disposizioni volte a regolare, e ad un tempo correggere, quel tipo di società, in attesa di una sua radicale, auspicata trasformazione. La società su cui si innestava, perciò, quale società pluriclasse e policratica (piu che pluralista), non rappresenta per nulla il sistema «voluto» dalla Costituzione e da essa «congelato» e «garantito» [19], ma costituisce solo quello «presupposto» e «tollerato»: l'ambiente storico-politico in cui molte norme costituzionali avrebbero dovuto operare per un lungo, imprevedibile numero di anni, fino all'attuazione del programma finale.

Norme «temporanee» o «provvisorie» — meglio che transitorie [20] — sono, dunque, in sostanza, quelle di ordine economico, fornite prevalentemente dagli articoli da 37 a

47: alcune delle quali, però, acquistano — si vedrà — anche il valore di norme strumentali rispetto al programma finale, facilitandone in qualche modo la realizzazione, come deve dirsi, in particolare, per l'art. 40 sullo sciopero e per l'art. 43 sulle imprese pubbliche (vedi oltre, cap. IV, par. 1).

Il fatto che queste norme siano da considerare temporanee non soddisfa, orbene, un'esigenza meramente descrittiva e classificatoria, ma serve a precise finalità interpretative e, quindi, pratiche. È stato, infatti, ritenuto, da coloro che negano la disponibilità del testo costituzionale per una trasformazione del sistema in senso socialista, che a ciò si opporrebbe proprio il contenuto di questi articoli, o della maggior parte di essi[21]. Ed, in effetti, perdurando il sistema economico «misto», quale sistema «provvisorio», l'interpretazione di molti di questi articoli può risultare non del tutto conciliabile con l'introduzione di un sistema di tipo socialista. Viceversa, se si considerano queste disposizioni dirette alla costruzione di norme provvisorie, sia pure a lungo termine, la loro interpretazione varierà nel momento stesso in cui si profili la possibilità di avviarsi verso il nuovo sistema.

Vedremo, quindi, a suo tempo, l'esatta interpretazione di codesti articoli secondo la logica costituzionale che prevede, diciamo pure, due tempi: quello provvisorio e preparatorio di una totale liberazione del lavoro dalla soggezione economica e politica, e quello in cui tale liberazione potrà essere attuata. E viene da pensare, in proposito, ad una specie di parallelismo fra l'ordinamento provvisorio anteriore alla Costituzione, che prevedeva la lotta per la «liberazione» e, a liberazione avvenuta, la sua trasformazione in un ordinamento diverso, più democratico, e questo ordinamento democratico che, proprio come tale, non può non prevedere una ulteriore evoluzione, verso una seconda «liberazione», sia pure di diversa natura e di altra portata.

Va rilevato, per altro, che il carattere temporaneo va assegnato, non solo alle disposizioni di carattere economico, ancorché tipiche in questo senso, ma anche ad altre disposizioni, classificabili fra quelle produttive di norme di scopo. E ciò per l'elementare ragione che il più contiene il meno. Per cui, nell'attesa di realizzare il sistema ultimo voluto, le disposizioni che a tale fine mirano vanno interpretate nel senso di imporre ogni comportamento pubblico atto a realizzare, almeno in parte, l'emancipazione dei lavoratori. È sotto tale profilo che si sono potuti dimostrare, ad esempio, i riflessi immediati dell'art. 3 comma secondo sulla forma di governo, indipendentemente dalle norme di scopo da esso derivanti. Riflessi che conducono a dare un maggior rilievo al Parlamento, al fine di permettere una più efficace partecipazione delle forze lavoratrici alle attività di indirizzo e di attuazione del programma, in attesa che queste forze possano direttamente assumere le funzioni governative [22].

## 8. *Le norme permanenti*

Dottrina e giurisprudenza non esitano a distinguere, nell'ambito delle disposizioni costituzionali, alcuni «principi fondamentali», anche se diversi sono i criteri di identificazione e gli scopi della distinzione. Non riporteremo queste opinioni, sia per non appesantire il discorso, sia perché, se una distinzione ulteriore deve farsi, che sia coerente con le precedenti categorie, essa deve basarsi su di un unico criterio. Impregiudicate restando, perciò, altre possibilità di classificazione, dobbiamo rilevare che, accanto alle norme costituzionali «di scopo» ed a quelle «temporanee» sinora esaminate, ve ne sono delle altre destinate a valere incondizionatamente, a meno che

non intervenga una loro esplicita revisione. A questo tipo di norme s'è data, perciò, la qualifica di «permanenti», in quanto operanti indipendentemente dall'attuazione delle norme di scopo e, quindi, sia che si attui, sia che non si attui il sistema socio-economico da quelle indicato e promosso.

In linea di massima, debbono considerarsi permanenti tutte le norme costituzionali diverse da quelle temporanee: giacché quelle di scopo, nel momento in cui fossero realizzate, si trasformerebbero, a loro volta, in permanenti: tali cioè da non consentire, per il principio di irreversibilità della loro attuazione, un ritorno al sistema capitalistico. Vogliamo dire che le norme permanenti, a differenza delle temporanee, le quali si pongono in virtuale contrasto con quelle di scopo, ben possono convivere con queste ultime, dato che il loro criterio di individuazione sta proprio nel fatto di non contraddire, né con le norme temporanee, né con quelle di scopo.

In altre parole, la Costituzione tende alla edificazione di un certo tipo di società. Sa però che lungo è il cammino e detta, quindi, diverse regole: alcune, volte a disciplinare la situazione transitoria (in senso storico); altre, volte a sollecitare l'avvento del sistema finale; altre, destinate a valere in ogni caso, proprio perché non contrastanti, né con le norme di scopo, né con le temporanee. Per questo, si è detto, devono considerarsi permanenti tutte le norme che non siano esclusivamente temporanee; e quindi, almeno in via presuntiva, tutte le disposizioni costituzionali, meno quelle relative ai rapporti economici.

Se la disposizione cioè, non presuppone necessariamente un regime ad «economia mista» sarà, solo per questo, di tipo permanente. Sarà perciò permanente tutta una serie vastissima ed eterogenea di disposizioni: dall'articolo 2 sui diritti inviolabili, all'art. 9 sulla tutela della cultura, della ricerca scientifica e del paesaggio; dagli artt. 13 e seguenti sulle libertà, agli artt. 55 e seguenti

sulla organizzazione costituzionale della Repubblica; dagli artt. 101 e seguenti sulla Magistratura, agli artt. 114 e seguenti sull'autonomie ed agli artt. 134 e seguenti sulle garanzie costituzionali: salvo, ben inteso, diversa dimostrazione, che non è possibile effettuare in astratto ed in via di ipotesi, dovendosi tenere conto del sistema concretamente introdotto; e salvo l'interpretazione adeguatrice di alcune disposizioni, come l'art. 99 sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

«Permanenti», d'altra parte, non significa necessariamente «fondamentali» e tanto meno «immutabili»: qualifiche da attribuire in base ad altri criteri. Significa solo suscettibili di applicazione anche su un sistema socializzato, férma la possibilità di distinguere, nel loro ambito, fra norme principali e secondarie, mutabili, ed immutabili, anche attraverso la procedura di revisione.

In termini più sintetici, potrebbe dirsi che «permanenti» sono le norme introduttrici del metodo democratico [23], nonché le norme sulle libertà ed i diritti inviolabili. È chiara, infatti, la funzione di queste norme; le quali, servendo ad assicurare, fin da ora, agli individui un minimo di liberazione dall'oppressione pubblica e privata, debbono ritenersi destinate ad imperare anche in un sistema teso a realizzare questa liberazione in forme più radicali. Sarebbe assurdo pensare che un ordinamento, il quale miri, come fa il nostro, alla trasformazione della società nel senso anzidetto, immagini tale trasformazione attuabile senza il mantenimento e lo sviluppo dei principi di libertà e di democrazia già conquistati: principi destinati ad una migliore attuazione ed integrazione, non di certo ad una rimozione, elusione o deformazione.

## 9. *Le norme strumentali*

La classificazione delle norme costituzionali, rispetto al tipo di società a cui si riferiscono, ha portato finora a distinguerle in tre gruppi: a seconda che si rivolgono alla società da instaurare (norme di scopo), alla società presente (norme temporanee), ovvero ad entrambe (norme permanenti).

Molte di queste norme, per altro, indipendentemente dal gruppo di appartenenza, acquistano anche il valore di «norme strumentali», in quanto hanno anche la funzione di facilitare, in un modo o nell'altro, la realizzazione del tipo di società indicata ed auspicata dalle norme di scopo. Le norme strumentali, perciò, non costituiscono una quarta categoria, ma esprimono un aspetto congiunto: così come — si è visto — si può riscontrare, a volte, una sovrapposizione di caratteri fra norme appartenenti ai tre gruppi or ora esaminati.

La strumentalità è insita, innanzitutto, nelle norme di scopo. Le quali, nell'indicare una finalità da seguire e nel bloccare ogni iniziativa contraria al suo perseguimento, facilitano quest'ultimo. Non solo: l'art. 3 comma secondo, giustificando alcune deroghe al principio formale di eguaglianza, in quanto dirette a perseguire i fini partecipativi e di uguaglianza sostanziale da esso promossi[24], contribuisce, sia pure lentamente, al rinnovamento di situazioni politiche, economiche e sociali che si ponevano e tuttora si pongono come ostacoli alla più radicale trasformazione del sistema.

Altrettanto dicasi per le norme permanenti ed, in particolare, per quelle fondamentali sulla democrazia e la libertà. Il modo ampio in cui la nostra Costituzione ha realizzato tali principi, nonché quello connesso e presupposto di sovranità popolare, ha permesso, infatti, sulla spinta delle forze politiche e sociali più avanzate, una lenta ma continua estensione dei rispettivi istituti, specie in questi ultimi anni. Inutile ricordarne le tappe principali

percorse, sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sia dalla legislazione, sia dalla prassi. Estensione delle libertà tradizionali, di molti diritti civili, delle autonomie locali, dei diritti dei lavoratori, dell'influenza dei sindacati, sono fra gli esempi più vistosi della «preparazione» ad una svolta più decisiva, resa possibile dalle norme in questione. In tal senso va intesa, dunque, l'espressione di Bobbio, secondo il quale «la democrazia è sovversiva»[25]: nel senso cioè che una seria democrazia, ancorché di tipo tradizionale ed attuata in un ambiente in cui il potere costituito tenta di resistere alla sua evoluzione verso nuove forme, tende egualmente ad evolversi. Fino al punto che, non intervenendo fatti traumatici eccezionali, finisce per trasformarsi in democrazia formale e sostanziale insieme, cioè in democrazia socialista, sovvertendo, in effetti, il sistema iniziale, caratterizzato da previlegi di classe e di gruppi.

Ma anche le norme temporanee si dimostrano spesso strumentali rispetto alle finalità indicate dalla Carta. Basti pensare agli artt. 36 e 40, senza escluderne altri, come il 41, 42 e 43. L'art. 36 prevede che la retribuzione salariale possa essere anche superiore al minimo sufficiente, lasciando questa possibilità allo svolgersi delle relazioni di forza fra capitale e lavoro (per le quali intervengono gli artt. 39 e 40). Quindi non cristallizza il sistema del salario minimo garantito [26], ma apre la via ad una maggiorazione del salario, fino a determinare la trasformazione del salario stesso in qualcosa di diverso e, in sostanza, in un meccanismo atto a minare il sistema capitalistico.

Quanto all'art. 40 si è detto, con una certa contraddizione, che la maggiore e più importante libertà sancita dalla Costituzione «borghese» è il «diritto di sciopero», quale arma, la più forte, della classe operaia; ma che, nello stesso tempo, considerare lo sciopero un diritto sarebbe una mistificazione, giacché, nel momento stesso in

cui lo si considera diritto, si tende ad imbrigliarlo. Sicché lo sciopero sarebbe un «diritto a conflitto», non a composizione [27]. Ma, a parte queste sofisticate qualificazioni, resta il fatto che lo sciopero è un mezzo, uno strumento di lotta diretta (anche) a modificare lo stato attuale. Si deve anzi ritenere, in quanto la modifica dello stato attuale, da realizzarsi legalmente, è auspicata dalla Costituzione che lo «sciopero politico» sia addirittura una «sanzione» per le omesse riforme [28].

Si potrebbe dire, anzi, che tutta la Costituzione è, in qualche modo, strumentalizzata al perseguimento dei fini ultimi da essa indicati: sì da realizzare un tipico «sistema progressista» a «senso unico». Un «sistema misto» ineluttabilmente destinato a risolversi in un sistema di tipo socialista: a meno che non intervenga, in questo naturale processo evolutivo, una «causa esterna modificatrice», per dirla con Galileo. Cioè, in pratica, un colpo di stato delle forze conservatrici.

Il «sistema misto», infatti, non può essere che temporaneo e strumentale rispetto al sistema socialista (v. oltre, cap. IV, par. 1, a proposito degli artt. 41, 42 e 43) [29]. Il quale, in mancanza di colpi di stato capaci di invertire la tendenza evolutiva, ha molte probabilità di attuarsi senza sacrificare le istanze di democrazia formale (e quindi anche sostanziale) e di libertà. Laddove un colpo di stato delle destre aprirebbe la strada al fascismo, ovvero ad una forma di socialismo autoritario. Le speranze sono dunque tutte basate, in ultima analisi, sull'attuazione progressiva della Costituzione.

## NOTE AL CAPITOLO TERZO

[1] Sulla quale, nel più ampio discorso sul giurista-interprete (che va oltre i problemi dell'interpretazione costituzionale e da cui questi sono ovviamente influenzati), si veda per tutti G. Tarello, *Atteggiamenti culturali sulla funzione del giurista-interprete,* in *Diritto, enunciati, usi,* Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 475 ss.

[2] Cfr. C. Lavagna, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale,* in *Studi Esposito,* Padova, Cedam, 1973, pp. 1578 ss.; *Istituzioni di diritto pubblico,* Torino, Utet, 1976, pp. 18 ss.

[3] Circostanza riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale nella decisione n. 60 del 1966.

[4] Cfr. C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici,* in «Riv. trim. dir. publ.», 1956, pp. 403 ss.

[5] Tra le numerose decisioni della Corte costituzionale che hanno rappresentato una vera e propria inversione di giurisprudenza è la sentenza n. 126 del 1968 sulla illegittimità della punizione del solo adulterio maschile, contrariamente a quanto deciso con sentenza n. 61 del 1964.

[6] Come esempi di inversione dei rapporti di importanza fra interessi costituzionalmente protetti ricorderemo la serie delle decisioni n. 53 del 1966, n. 114 del 1966, n. 175 del 1970, n. 23 del 1975 e n. 82 del 1976, le quali hanno via via anteposto la tutela del segreto militare al diritto di difesa, inizialmente ritenuto prioritario.

[7] Cfr. A. Barbera, *Art. 2,* in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, pp. 50 ss., secondo il quale il compromesso che si realizzò nella Costituzione fu soprattutto tra tradizione liberale frenante e posizioni più avanzate e aggiornate; non quindi fra cattolici e marxisti soltanto, come molti ritengono. In sostanza, il compromesso può dirsi avvenuto tra Marx, Cavour e Leone XIII, come sintetizza G. Galasso, *Il caso del giorno. Chi è più pluralista ha il premio,* in «L'Espresso», 1976, n. 2, p. 21.

[8] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., pp. 152 ss.

[9] *Ibidem,* pp. 156 ss.

[10] *Ibidem,* pp. 152 ss.; G. Ferrara, *Interpretazione e valore della Costituzione,* in «Dem. e dir.», 1975, I, p. 7; U. Cerroni, *Per la democrazia, ibidem,* p. 12.

[11] Per es. quella di C. Mortati, *La Repubblica è fondata sul lavoro,* in «Poi. del dir.», 1975, I, pp. 32 ss.

[12] Come ritiene ad es. G. Guarino, in *Questione comunista e direzione dello Stato,* in «Dem. e dir.», 1975, III, p. 597.

[13] Cfr. C. Lavagna, *Istituzioni,* cit., p. 30.

[14] *Ibidem,* p. 201.

[15] Salvo i particolari e sempre più frequenti interventi della Corte costituzionale con le c.d. sentenze additive o manipolative.

[16] Cfr. C. Mortati, *La Repubblica,* cit., p. 31.

[17] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., p. 124.

[18] Cfr. C. Mortati, *op. cit.,* pp. 30 e 54; ma soprattutto U. Romagnoli, *Art. 3,* in *Commentario Branca,* cit., pp. 161 ss.

[19] Come sostiene G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., pp. 20 ss.

[20] «Temporanee» e non «transitorie» in quanto disposizioni — queste ultime — volte a regolare situazioni comprese fra norme abrogate e norme nuove già emanate (cfr. G.U. Rescigno, *Disposizioni transitorie,* in *Enc. Dir.,* XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 220 s.); laddove le norme «temporanee» sono norme destinate a valere sino alla emanazione di altre norme: cioè «provvisorie» ed a tempo indeterminato.

[21] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., pp. 13 ss.

[22] Cfr. C. Lavagna, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari,* in «Pol. del dir.», 1975, pp. 691 ss.

[23] Cfr. C. Lavagna, *Considerazioni,* cit., pp. 399 ss.

[24] Cfr., ad esempio, le decisioni n. 24 e 97 del 1968 e la decisione n. 30 del 1973 con cui la Corte costituzionale ha assunto i fini dell'art. 3 comma secondo quale criterio di giustificazione di discriminazioni che, altrimenti, potevano considerarsi illegittime, ai sensi del 1° comma.

[25] Cfr. N. Bobbio, *Quali alternative,* cit. p. 94.

[26] In senso opposto G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., p. 16.

[27] Cfr. ancora *ibidem,* p. 57.

[28] Sulla legittimazione dello sciopero politico come sciopero «per le riforme» è nota la decisione n. 290 del 1974 della Corte Costituzionale.

[29] Tale carattere strumentale e preparatorio della democrazia mista è un altro punto pacifico tra gli esponenti della sinistra italiana. V. da ultimo G. Vacca, *Tavola rotonda: Dalla prima alla seconda tappa della rivoluzione democratica,* in «Rinascita», 1976, n. 22, pp. 21 ss.

# CAPITOLO QUARTO

# IL RAFFRONTO

## 1. *Socialismo e rapporti economici*

Un raffronto fra Costituzione e socialismo può e deve essere effettuato distinguendo le «norme temporanee» dalle «permanenti».

Cominciamo dalle temporanee e, più esattamente, da quelle relative ai «rapporti economici», anche perché sono le norme maggiormente invocate, dai sostenitori delle tesi negative, come ostacolo all'attuazione del sistema socialista. Prendiamo, innanzitutto, gli artt. da 35 a 40.

> *Articolo 35.* La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.
>
> Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.
>
> Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.
>
> Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.
>
> *Articolo 36.* Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del suo lavoro ed in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.
>
> La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.
>
> Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite e non può rinunziarvi.
>
> *Articolo 37.* La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire all'adempimento della sua essenziale funzione familiare ed assicurare alla madre e al bambino una speciale ed adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

*Articolo 38.* Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento ed alla assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.

*Articolo 39.* L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

*Articolo 40.* Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.

Per questi primi articoli il problema non sorge neppure, trattandosi di disposizioni dirette a tutelare e a garantire il lavoro e, quindi, applicabili anche in un regime collettivista. Si tratta, cioè, di norme temporanee che, oltre ad acquistare, a volte, anche il valore di norme strumentali (come si è visto per l'art. 36 sul salario e per l'art. 40 sullo sciopero), possono essere considerate anche permanenti, come si avrà modo di illustrare più innanzi, quando si parlerà dei rapporti fra socialismo e pluralismo. Passiamo, dunque, ai successivi.

*Articolo 41.* L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali.

Si è detto che esso, sancendo la libertà d'iniziativa economica, vale a dire imprenditoriale, vieterebbe l'eliminazione della gestione privata delle imprese, che è una delle condizioni di ogni regime collettivista. Esso anzi legittimerebbe, implicitamente, lo stesso sciopero del capitale e la tendenza di questo al massimo profitto [1]. Di qui l'immutabilità del sistema; giacché la garanzia offerta dalla Costituzione alle condizioni iniziali del processo (libertà del capitale da un lato, libertà delle forze del lavoro dall'altro) significherebbe garanzia automatica e necessaria di una continuità indefinita del processo stesso [2].

In questo modo, però, si legge il primo comma dell'art. 41 del tutto avulso dai commi successivi; ai quali si da, per lo meno, un'importanza molto relativa. Il che è giusto, se ci si attiene all'interpretazione finora data dell'articolo; ma diventa inesatto, se si pensa alla possibilità di un'interpretazione diretta a vincolare l'iniziativa privata in maniera tale che il capitale non possa comportarsi in certi modi.

In realtà, tale articolo non «garantisce» il capitalismo, ma lo rende solo «possibile», nei limiti di quei confronti con le forze del lavoro che è nello spirito delle disposizioni temporanee. In altri termini, all'art. 41 potrà continuarsi a dare il significato di norma diretta a salvaguardare l'impresa privata; ma, nel momento in cui si dovessero e potessero applicare totalmente le norme di scopo della Costituzione ed avviare l'introduzione di un sistema economico conforme a tali norme, è chiaro che la sua portata verrebbe ad essere assai limitata, dovendo la sua interpretazione adattarsi alle suddette, prevalenti finalità, secondo un classico criterio di logica sistematica.

Si dovrà allora dare alla «libertà d'iniziativa privata» un significato parzialmente diverso e sostanzialmente più ristretto: quale libertà, non tanto di organizzazione «imprenditoriale», con tutte le sue tradizionali implicazioni

capitalistiche, quanto di «ideazione» e «proposta», nel campo delle attività produttive, suscettibile di realizzarsi attraverso canali e strumenti non necessariamente rispondenti agli schemi di un'economia capitalista[3]: anche se, in quanto *economica* (come la qualifica l'art. 41) debba essere collegata a un qualche *reddito,* ma non necessariamente ad un *profitto.* Ad esempio — ma non vogliamo aprire un discorso troppo lungo — si potrebbe consentire l'iniziativa privata nell'ambito di un sistema in cui tutto il capitale fosse pubblico: dai finanziamenti, attraverso enti pubblici di credito, alla concessione di immobili precedentemente acquisiti dalla mano pubblica, al *leasing* di macchinari, ancora una volta da parte di appositi enti pubblici. Ma vi potrebbero essere anche altri canali per adattare la libertà d'iniziativa ad un regime sostanzialmente collettivista; nel quale, mentre potrà essere giovevole mantenere, entro certi limiti, tale forma di libertà, anche nella forma tradizionale, verrebbe comunque ad assumere un significato molto più ampio e rigoroso il divieto di contrastare con 1'«utilità sociale», esplicitamente sancito dal secondo comma dello stesso art. 41 e già interpretato, del resto, dalla Corte costituzionale, in modo tale da consentire notevoli restrizioni alla libertà d'impresa. La Corte, infatti, ha individuato il perseguimento delle anzidetto finalità sociali in circostanze assai elastiche, quali la tutela della parte più debole (sentenza n. 54 del 1957 e n. 57 del 1969) e la tutela di interessi protetti da norme costituzionali (n. 129 del 1957 e n. 56 del 1969), tra i quali non può non emergere l'interesse delle classi lavoratrici alla eguaglianza sostanziale, tutelato dall'art. 3 comma secondo, che rappresenta, si è visto, il cardine delle norme di scopo.

Nel sostenere poi che, ove si estendesse la sfera del capitale pubblico, fino ad eliminare quello privato, questo capitale pubblico realizzerebbe pur sempre una forma di

capitalismo[4], non ci si accorge che, proprio questa nuova forma di capitalismo pubblico, con tutti i suoi difetti, ben può essere un ponte di passaggio verso una forma di collettivizzazione più radicale, in cui sia eliminata anche la borghesia capitalistica di Stato [5].

> *Articolo 42.* La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.
>
> La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.
>
> La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.
>
> La legge stabilisce le norme e i limiti della successione legittima e testamentaria, e i diritti dello Stato sulle eredità.

Si è osservato che tale articolo, a parte il fatto che non distinguerebbe tra proprietà di beni produttivi e di beni satisfattivi[6] implicitamente escludendo una differenza di regime espropriativo, renderebbe impossibile, a causa dell'obbligo dell'indennizzo, una espropriazione «a tappeto» di tutti i beni di produzione, presupposto di un regime di tipo socialista [7].

Ma, proprio perché non distingue tra beni di produzione e beni di consumo, l'art. 42 facilita l'espropriazione totale dei primi. Tanto più che l'articolo non tutela direttamente la proprietà, ma demanda alla «legge ordinaria» il compito di riconoscerla, di garantirla e di limitarla, allo scopo di assicurarne la «funzione sociale» e di renderla «accessibile a tutti». Il legislatore ordinario è, dunque, libero nel distinguere vari tipi di proprietà e, in particolare, quella sui beni produttivi, per riconoscerla o meno ed eventualmente abolirla, incrementando l'accesso ai soli beni di uso e, in specie, alla casa, come prevede l'art. 47 comma secondo.

Né è da ritenere che una riforma socialista debba necessariamente implicare l'espropriazione di tutti i beni privati, mettendo oltretutto in moto, per gli indennizzi, una

quantità di denaro tale da considerarsi irreperibile e da creare, comunque, delle condizioni economiche disastrose. Quanto all'indennità di espropriazione, infatti, ben si sa che essa non deve corrispondere al valore venale del bene espropriato (ricorderemo, in proposito, tra le tante, le decisioni della Corte costituzionale n. 22 del 1965 e n. 115 del 1969). Anzi, in un clima di trasformazione sociale organica, in cui le espropriazioni fossero effettuate per ristrutturare tutta l'economia, in base ad una logica diversa e più accettabile, le indennità di esproprio dovrebbero essere notevolmente abbassate, nella misura in cui gli espropri tendessero a realizzare un sistema vantaggioso, in certo qual modo, anche per gli espropriati. Senza contare che la presunta difficoltà finanziaria potrebbe essere ulteriormente attenuata ricorrendo a forme di rateizzazione e, perché no? di azionariato popolare. Infine, va anche considerata la possibilità di sostituire gli espropri, in molti casi, con l'introduzione, mediante leggi, di vincoli generali per intere categorie di beni, senza bisogno, in tal caso, di corrispondere indennizzi (v. sul punto ad es. le decisioni della Corte costituzionale n. 133 del 1971 e n. 9 del 1973). Non si vede, dunque, perché si dovrebbe ricorrere ad una revisione dell'art. 42 per introdurre il socialismo.

Lo stesso Rescigno, del resto, riconosce che il nostro sistema si impernia, proprio e soprattutto in base agli articoli che stiamo esaminando, sul criterio di un'economia mista; e riconosce anche che questo tipo di economia porta ad un continuo avanzare dell'impresa pubblica che, via via, limita o assorbe quella privata, senza bisogno di ricorrere a provvedimenti espropriativi e, quindi, ad indennizzi[8]. Se ne può, dunque, trarre la conclusione che proprio l'estendersi, nell'ambito di un'economia mista, delle imprese pubbliche rende più facile e meno costoso l'avvento di un sistema collettivistico, senza bisogno di modificare articoli della Costituzione come il 41 e il 42; che, proprio per le ragioni

anzidette, si atteggiano, oltre che a norme temporanee, a vere e proprie norme strumentali rispetto a quelle di scopo, permettendo un ulteriore balzo in avanti verso una forma di economia socialista.

> *Articolo 43.* Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

Quanto a tale articolo, si è sostenuto che, proprio in ordine ai trasferimenti ed alle riserve di attività imprenditoriali alla mano pubblica, o sociale, esso ne limiterebbe la possibilità ad alcuni casi, tutto sommato, eccezionali. Ma basterà, egualmente, allargare il significato delle condizioni poste da tale articolo alle riserve ed ai trasferimenti di imprese (in particolare dei concetti di «utilità generale», di «servizi pubblici essenziali» e di «preminente interesse generale») per estenderne finché si vuole i casi di applicabilità. Senza contare che la pubblicizzazione delle imprese come complessi economici, oltre che organizzativi — potendo, si è detto, mantenersi l'iniziativa privata, come libertà di organizzazione di capitali e mezzi non privati — potrebbe conseguirsi anche al di fuori dell'art. 43, espropriando, anziché le «imprese», i connessi «beni economici» e i «titoli» giuridici (per es. le azioni e le quote di società).

Maggiori difficoltà sembrerebbe offrire l'art. 44, che dice:

> Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostruzione delle unità produttive; aiuta la piccola e media proprietà.
>
> La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Tale articolo, infatti, prevede l'introduzione di limiti al solo fine di stabilire «equi rapporti sociali» e solo in base a criteri agro-colturali, giungendo addirittura a sollecitare aiuti alla piccola e media proprietà. Ma le difficoltà possono superarsi attraverso due canali. Innanzitutto, abbassando i limiti di estensione (del tutto relativi) della c.d. «media proprietà». In secondo luogo, considerando, almeno in una prima fase, regime privato della proprietà terriera talune forme di collettivizzazione di tipo cooperativo. Senza contare — a parte il possibile ricorso all'art. 42 — che, ove la proprietà terriera sia connessa all'esercizio di vere e proprie imprese agricole, il suo coinvolgimento in un sistema di economia pubblicizzata potrebbe ricadere anche nei canali consentiti dall'art. 43.

Nessun problema offre l'articolo 45, per il quale:

> La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.
>
> La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.

Nulla vieta, né obbliga, infatti, di applicare tale norma anche in un sistema di economia collettiva.

Altrettanto dicasi per il successivo articolo 46, secondo il quale:

> Ai fini dell'elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

A parte la sua ricordata temporaneità (come principio di eventuale partecipazione alla gestione di imprese private) esso troverebbe, infatti, piena applicazione proprio in un sistema collettivista: vuoi realizzato attraverso nazionalizzazioni, che ben potrebbero ed anzi dovrebbero accoppiarsi a forme di partecipazione gestoriale; vuoi

attraverso forme di socializzazione, in cui la partecipazione sarebbe addirittura caratteristica essenziale[9].

Infine, l’art. 47:

> La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito.
>
> Favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

Esso potrebbe offrire qualche difficoltà, garantendo istituti tipicamente capitalistici, quali il risparmio, il credito, la partecipazione azionaria ai grandi complessi produttivi, nonché l’accesso alla proprietà dell’abitazione ed alla proprietà diretta coltivatrice. Ma anche qui opera il concetto che si tratta di norme solo temporanee: di norme, cioè, che valgono nei limiti del sistema economico misto. Finché durerà tale sistema, la Repubblica sarà tenuta ad incoraggiare ed a favorire tali situazioni, in quanto «correttive». Nel momento in cui si riesca ad attuare un più ampio e radicale programma sociale, questo «incoraggiamento» dovrà considerarsi valido solo nella misura in cui potrà conciliarsi col suddetto programma. Quindi: risparmio e credito continueranno ben ad esistere, ma non al fine di permettere finanziamenti privati di imprese, o l’acquisto di beni riservati alla proprietà pubblica e collettiva, bensì a fini compatibili col nuovo sistema economico, in cui il risparmio sarà gestito ed il credito sarà esercitato da organismi pubblici. Proprietà dell’abitazione: ben potrà esistere, come si è detto, ed essere addirittura facilitata, purché personale e non impiegata a fini speculativi. Proprietà coltivatrice: *idem,* purché limitata nei sensi illustrati a proposito dell’articolo 44.

Infine, l’investimento azionario: o finirà, per mancanza di presupposti economici; o si trasformerà in investimento

di risparmio gestito da enti pubblici imprenditoriali.

In conclusione, se si accetta la funzione di norme temporanee, tutte queste disposizioni del Titolo III, Parte I della Costituzione non rappresentano alcun ostacolo all'avvio di un sistema economico socialista: sia perché, si è detto, la loro portata cambierebbe nel quadro di una stretta armonizzazione con le norme di scopo della Carta, in base al principio dell'interpretazione sistematica; sia perché, al limite, dovrebbe considerarsi cessata la loro funzione normativa con il determinarsi delle condizioni favorevoli al socialismo; e ciò in base ad un altro criterio tradizionale, espresso dall'adagio: *cessata ratione legis cessat et lex ipsa.*

## 2. *Socialismo, libertà e diritti fondamentali*

Se il socialismo dovesse essere introdotto in Italia senza lotte politiche violente, senza fini punitivi e, diciamo pure, per gradi [10], la sua conciliabilità con le «norme permanenti» della Carta risulterebbe addirittura implicita e presumibilmente assoluta, anche se dovessero mostrarsi necessari alcuni adattamenti.

Innanzitutto, con le norme sulle libertà ed i diritti fondamentali.

Non condividiamo infatti l'opinione [11], secondo la quale la disciplina costituzionale delle libertà, prevedendo continue restrizioni di queste, le trasformerebbe in situazioni di soggezione dell'individuo allo Stato. A parte la facile considerazione che libertà senza limiti non è concepibile, nemmeno in una società anarchica o primitiva, ben sappiamo che le coercizioni abbinate alle nostre libertà costituzionali incontrano, a loro volta, dei limiti, espliciti o impliciti; limiti che lo Stato deve rispettare e per il cui

rispetto sono introdotte numerose garanzie. Dal sistema generale delle libertà si deduce quindi che, nonostante le gerarchie fra esse rinvenibili e i limiti ad esse imposti o imponibili, deve esistere per ogni libertà una «sfera intoccabile», oltre la quale le limitazioni, anche quelle consentite, non potrebbero spingersi senza offendere l'art. 2 sui «diritti inviolabili» [12].

Vero è che questa «sfera inviolabile» può essere, come concetto rimesso ai contesti sociali, diversamente delineata nel tempo e potrebbe essere, in certi casi, ristretta; ma non potrà mai essere annullata senza violare la Costituzione. Un eventuale regime socialista dovrà dunque (e ben potrà) rispettare le varie norme sulle libertà, pur adattando la legislazione ordinaria e le attività conseguenziali ai propri programmi, in armonia con il principio sulla «eguaglianza sostanziale».

In pratica, ed in conclusione, solo le libertà economiche dovranno incontrare limiti maggiori, in quanto «libertà superate». Ma anche esse non potranno essere annullate completamente, dovendosi lasciare un certo spazio, sia all'iniziativa economica, sia alla proprietà privata. Alla iniziativa economica, quale molla di inventive e di produttività, anche se contenuta nell'ambito di organizzazioni imprenditoriali minime, o in cui non operi in alcun modo il capitale privato, né si instaurino forme di soggezione operaia. Alla proprietà, in quanto potrà essere rispettata e mantenuta quella dei beni di consumo e d'uso, tra cui la casa, nonché modeste forme di proprietà agricola.

Per le altre libertà, ideali e materiali, non a caso riqualificate «democratiche» anziché «borghesi» [13], e per i diritti e gli *status* costituzionali (del cittadino e dello straniero) il problema non si pone neppure, ben potendo e dovendo, anzi, permanere la loro piena tutela in un sistema socialista che sia, per definizione, non autoritario.

In particolare, sarebbe assurdo pensare alla necessità di limiti alla libertà di pensiero ed a quelle conseguenziali (di corrispondenza, di religione, di stampa, di cultura, di riunione) per la pretesa salvaguardia dell'ideologia socialista. Il presupposto da cui siamo partiti, infatti, è che questa ideologia si imponga da sola, come per secoli si sono imposte altre ideologie. E che, una volta impostasi, al punto da rendere possibile l'avvio di un sistema più giusto, questo continui ad essere condiviso da ampie maggioranze, anche se in forme critiche e dialettiche. Se questa condizione non si dovesse verificare, tutto il discorso cadrebbe e le cose andrebbero per loro conto, indipendentemente dalla conformità, o meno, del nuovo regime ai dettati costituzionali. Ma se si dovesse verificare, come è da auspicarsi, allora il socialismo non avrebbe, alcuna necessità, né l'utilità, di chiudere il becco agli oppositori: vuoi per non inasprire le opposizioni e non rischiare di far degenerare la situazione politica, date le tradizioni liberali della nostra società; vuoi perché la libertà di pensiero è da ritenere diretta a soddisfare, non solo un bisogno individuale, bensì anche un'«esigenza collettiva», essendo opportuno che si prospettino e si possano verificare criticamente tutte le opinioni, anche quelle destinate a non avere seguito; giacché anche da esse può scaturire qualche utile conclusione [14]. Ma deve trattarsi, ovviamente, di pura libertà, non di azione diretta a minacciare le istituzioni, come si dirà meglio in seguito.

Non si vede dunque perché il regime borghese, nonostante i suoi difetti ed il suo processo di decomposizione economica, morale e persino tecnologica, debba continuare ad apparire preferibile al modello socialista a causa della pretesa, fatale necessità di quest'ultimo di chiudere alle libertà: necessità che non è affatto fatale.

## 3. *Socialismo e organizzazione democratica*

A conclusioni sostanzialmente uguali deve giungersi circa la possibilità di mantenere e di rispettare le norme costituzionali di organizzazione, quali norme attuatrici di un sistema democratico tradizionale, ma perfettibile.

Non v'è dubbio, infatti, che il contrasto fra «democrazia formale» e «sostanziale» sia il frutto di un'esigenza storica contingente, legata alle necessità di una lotta che non poteva sempre svolgersi nell'alveo dell'istituzioni borghesi. Sul piano concettuale, tuttavia, e nell'ipotesi che le condizioni storiche siano diverse, questo contrasto è ben superabile, come è stato da me illustrato in altra occasione [15].

La democrazia formale, infatti, si risolve in un particolare «metodo di organizzazione e di procedurizzazione delle attività pubbliche», suscettibile di essere valutato in sé e per sé, indipendentemente dalle strutture sociali che, in quanto capitalistiche, hanno aggiogato il meccanismo al proprio profitto, ma che potrebbero essere diverse, popolari. Per democrazia sostanziale, viceversa, si intende una struttura sociale in cui, eliminato il capitale privato (ed altri centri di potere), il governo possa effettivamente operare nell'esclusivo interesse del popolo, come classe omogenea di lavoratori.

Orbene, se in una società borghese la democrazia formale è solo democrazia parziale, in quanto il giuoco delle parti tende ad emarginare le forze del lavoro dalle decisioni di maggior interesse, per giungere con queste solo a compromessi marginali, nella democrazia sostanziale, così come è stata attuata finora, pur essendosi realizzati i presupposti socio-economici di una reale democrazia, sono risultate manchevoli proprio le forme organizzatorie e procedurali. In altre parole, mentre la democrazia formale è democratica quanto al tipo di

procedure, astrattamente intese, ma non lo è nel giuoco effettivo delle forze, quella sostanziale lo è quanto all'eliminazione del potere privato, ma non lo è stata, almeno per ora, per le forme in cui il potere pubblico si realizza, tanto da aprire la strada a nuove forme di oligarchia.

Ora, non si vede perché, in un clima storico consenziente, la democrazia sostanziale non si possa abbinare a quella formale; salvo, ben inteso, gli opportuni adattamenti e le possibili variazioni. Non si vede perché la democrazia socialista debba essere necessariamente legata ad una forma di dittatura, ufficialmente del proletariato, in pratica di alcuni gruppi ed uomini, emarginando, ancora una volta, con diversi criteri, la base dei governati. Non si vede perché debbano necessariamente esistere «democrazia senza socialismo» e quindi solo formale, e «socialismo senza democrazia», e quindi autoritario. Non si vede perché il socialismo, come struttura economica, non possa fare propri, sul piano della organizzazione politica, i criteri della democrazia formale. Direi, anzi, che solo a queste condizioni si potrà realizzare una democrazia sostanziale che non sia solo casuale o paternalistica, ma sia radicata nel popolo, come massa economicamente omogenea di governati-governanti, garantita da precisi meccanismi giuridici.

L'applicazione dei classici istituti di democrazia formale in una società socialista è, dunque, una, anche se non l'unica, condizione per realizzare una vera democrazia sostanziale, giuridicamente garantita [16]; quindi un socialismo dotato di maggiore stabilità, perché poggiato su basi politiche più ampie.

Certo, potrebbero escogitarsi meccanismi diversi e più importanti. Ma l'esperienza dimostra che, almeno sinora, i meccanismi propri della democrazia formale non sembrano facilmente sostituibili, anche se perfettibili e integrabili. Si

ha la convinzione che il sistema-base di ogni democrazia, borghese o socialista (ed in questa ancor più, per essere venute meno le condizioni deformanti, tipiche della prima), debba restare la partecipazione della base, non solo nella scelta dei governanti, ma anche nel condizionamento e nel controllo delle loro attività. Questa partecipazione potrebbe essere realizzata anche in forme diverse da quelle tradizionali (cioè mediante i classici istituti elettorali e di democrazia diretta); ma trattasi, ripeto, di una possibilità perfettiva, che potrà esaminarsi in un secondo momento. Per cui non sarebbe lecito, da questa semplice e non meditata possibilità, far discendere un semplicistico rifiuto degli istituti tradizionali[17]. In attesa di queste perfezioni, adoperiamo pure, senza paura, gli istituti offerti dalla Costituzione.

## 4. *Socialismo e pluralismo*

Si è detto che l'accettazione del metodo democratico e degli istituti costituzionali ad esso connessi potrà e dovrà trovare degli adattamenti. Uno degli aspetti più importanti, sotto questo profilo, è quello relativo al pluralismo.

L'opinione corrente, nel campo delle «sinistre mediterranee», è — si è visto — nel senso che si possa effettivamente istaurare un sistema socialista in cui siano mantenute le caratteristiche di una democrazia pluralista: vale a dire un socialismo operante in una società ove continuino ad esistere più formazioni sociali, abilitate ad esprimere i loro interessi, ideali e materiali, ed a cercare di immetterli, attraverso i canali democratici, nella vita politica e nell'azione dei pubblici poteri. Trattasi di una affermazione che, a prima vista, sembra avere mere finalità tattiche e propagandistiche; cioè essere diretta a

tranquillizzare il grosso pubblico di fronte all'ipotesi di un governo delle sinistre; o, quanto meno, appare equivoca, in quanto non focalizza la differenza che corre tra un eventuale «governo delle sinistre» in uno stato di democrazia borghese ed un governo che avvìi concretamente il paese ad una vera e propria forma di «socialismo».

Il vero problema invece sta, non nel vedere se un governo socialcomunista possa governare, limitandosi a qualche riforma delle strutture economiche, senza alterare il sistema pluralista esistente, bensì nel vedere se e fino a che punto il pluralismo possa esistere in un vero e proprio sistema socialista. La risposta parrebbe, a prima vista, negativa, essendo il socialismo un sistema fondato su una sola classe sociale e quindi escludente, per definizione, tutta una serie di posizioni, di interessi, di atteggiamenti contrari a questa classe. Ma può non essere così, almeno entro certi limiti.

Va osservato, in proposito, che il pluralismo, come compresenza e partecipazione di più componenti sociali, ha incontrato sempre dei limiti, anche se diversi, in ogni tipo di società e di regime. Non c'è sistema, infatti, che abbia realizzato un pluralismo assoluto. Non quello borghese, tradizionale, in cui il pluralismo era solo riferito alle componenti ed alle manifestazioni della borghesia. Non in quelli socialisti, finora attuati, ove il fenomeno è del tutto analogo, anche se rovesciato e più esplicito. Non, insomma, nelle «società omogenee» e monoclassi, borghesi o socialiste che siano; ma nemmeno nelle «società miste» come la nostra, che pur sono quelle in cui il pluralismo trova la massima realizzazione.

Le «società miste», infatti, quali società transitorie, lacerate da una lotta di classe destinata ad essere risolta in qualche modo, sono rette, in genere, da sistemi di compromesso che, dal punto di vista formale, lasciano ampio spazio a tutte le formazioni sociali. In realtà, però,

v’è anche in queste un gruppo di forze dominanti che riesce ad imbavagliare, più o meno rigidamente e per tempi più o meno lunghi, gli avversari, politici e ideologici. La morale pubblica, l’ordine pubblico, le tradizioni, i dogmi giuridici, sono continuamente invocati, dall’apparato dominante, per limitare certi aspetti del pluralismo anche in questo tipo di società. E quand’anche si giunga a transazioni, queste non servono a creare migliori forme di partecipazione, tendendo piuttosto a realizzare delle «lottizzazioni» del potere politico ed economico e facendo scadere il pluralismo in policrazia, in un equilibrio instabile, spesso basato su strumenti inconfessabili, di piccole e grandi oligarchie [18].

Se questo debba essere il pluralismo da conservare, direi proprio di no. Anzi il socialismo, eliminando i presupposti capitalistici di queste forme neo-corporative e neo-feudali, dovrebbe, prima o poi, liquidarlo. Se, invece, si guarda al pluralismo come manifestazione di libertà associativa, il problema è molto più semplice e ben può essere risolto nel senso di una larga permanenza in un regime socialista. Certo, essendo eliminati alcuni presupposti, quale il capitale privato, molte formazioni sociali non avranno più ragione di essere e scompariranno senza bisogno di divieti. Si pensi alle società per azioni: non esisteranno perché non ci sarà più alcun interesse a costituirle, come società di capitali privati. Si pensi ancora ai sindacati; scompariranno, prima o poi, quelli padronali, mancando i padroni, per essere sostituiti, probabilmente, da organismi in cui le rappresentanze dei lavoratori e dei dirigenti avranno la possibilità, a vari livelli, di confrontarsi e di codeliberare una serie di richieste o di provvedimenti. E così via.

Dal punto di vista formale, perciò, non ci sarà bisogno di alcun divieto, che sarebbe una violazione delle disposizioni della Costituzione sulla libertà di associazione. Attraverso

le leggi penali, per altro, alle quali l’art. 18 della Costituzione rinvia per le possibili restrizioni alla libertà di associazione, si potranno configurare, o rivedere, una serie di reati (soprattutto contro l’economia e la pubblica amministrazione) sì da rendere illecite, sempre nel quadro della Costituzione, talune formazioni sociali, altrimenti possibili.

Come si vede, il pluralismo, nella sua vera essenza, connessa alla libertà di associazione, ben potrà sopravvivere in un sistema socialista, epurato solo da quelle forme patologiche che hanno finito per renderlo inaccettabile anche nei sistemi misti, o eterogenei, nei quali trova il massimo spazio [19].

## 5. *Socialismo e pluripartitismo*

L’ultimo vasto gruppo di norme da confrontare con il socialismo sono quelle che concernono l’organizzazione dei pubblici poteri: Elettorato, Partiti, Parlamento, Governo, Potere giurisdizionale, Corte costituzionale, Regioni ed altre autonomie territoriali.

È ovvio che il problema più delicato e fondamentale, rispetto al quale gli altri si atteggiano a conseguenziali o secondari, sia quello dei *partiti:* del mantenimento, o meno, della loro libera formazione ed azione, ai sensi dell’articolo 49 della Costituzione. Questo articolo, infatti, dice:

> Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Se ne ricava che i partiti, non solo possono essere liberamente costituiti, ma che, una volta costituiti, non potrebbero essere, in un modo o nell’altro, emarginati dalla vita politica. I partiti, infatti, non sono semplici

organizzazioni culturali, abilitate ad esprimere opinioni in base alla generale libertà di pensiero, ma sono istituzioni chiamate a partecipare concretamente alla vita pubblica, così come risulta predisposta dal sistema costituzionale. Sotto quest'ultimo punto di vista, perciò, sembrerebbe inevitabile una limitazione, quanto meno, dell'azione dei partiti che si pongano contro il sistema, come finora è avvenuto in tutti i paesi socialisti e come, con situazione rovesciata, succede in molti paesi capitalisti nei confronti dei movimenti comunisti o a questi assimilabili. Mentre, cioè, in una società pluralista, di tipo misto o eterogeneo, i partiti godono della massima libertà d'azione, salvo anche qui i «patti anticomunisti» per l'esclusione dal governo[20], in un sistema socialista (come nelle società borghesi di tipo tradizionale) questo sembra che non possa avvenire, volendosi evitare che forze reazionarie organizzate possano minare la stabilità del sistema. Sembra, cioè, che i partiti debbano essere, in qualche modo, controllati e limitati, affinché la loro azione e i loro atteggiamenti critici delle linee politiche della maggioranza non minaccino il nuovo assetto politico-costituzionale; che non sia possibile, quindi, rispettare pienamente l'art. 49 — in base al quale discriminazioni di questo genere non sono ammesse — per ripiegare su un sistema di «pluralismo omogeneo», non dissimile da quello proprio, nel campo socialista, di molte repubbliche popolari e, nel campo borghese, dell'America, dell'Inghilterra, della Germania Federale, dove i partiti non sono, in fondo, altro che diversificazioni di una stessa *Weltanschauung.* Sembrerebbe, a dirla in forma più sintetica, che la pluralità dei partiti possa essere consentita solo per realizzare «una democrazia nel socialismo» e non «un socialismo nella democrazia». Ma non è necessariamente così, in quanto, entro certi limiti, previsti dalla stessa Costituzione ed ai quali occorrerà dare una

certa interpretazione, anche l'art. 49 potrà essere mantenuto e rispettato.

Occorrono, al riguardo, alcune considerazioni generali. Il giuoco delle parti, secondo regole democratiche, va osservato da tutti, pena la sua infrazione da parte di chiunque altro. Come le opposizioni di sinistra lo hanno rispettato per lunghi anni[22] facendo anzi abortire molti tentativi di repressione o di sabotaggio (come la «legge truffa» del '53), così dovranno fare le destre in caso di ascesa al potere delle sinistre.

Il rispetto della Costituzione e delle regole democratiche da essa introdotte da parte di un governo di sinistra sarà, perciò, condizionato al loro rispetto da parte delle opposizioni. Se questo rispetto dovesse clamorosamente mancare, ricorrendo le destre a mezzi di lotta illegali, di tipo cileno, legittima diventerebbe ogni azione di difesa delle sinistre. Ma nell'ipotesi, auspicabile anche se non del tutto realistica, di un'opposizione leale e legale delle destre, le sinistre al potere, non solo non potrebbero, senza violare la Costituzione, limitarne l'esistenza o l'azione nelle forme tradizionali di democrazia, ma non ne avrebbero, in pratica, bisogno. Sarebbe cioè illegale e, nello stesso tempo, inutile, in tale ipotesi, lo scioglimento o il divieto di costituzione di partiti e di movimenti politici; o la loro esclusione dalle competizioni elettorali, la censura sulla loro stampa e così via.

Tutto questo potrà essere, invece, giustificato, anche in base alla disp. fin. XII, qualora le opposizioni, o talune opposizioni di destra (o di estrema sinistra), ribellandosi, in sostanza, alle regole del gioco e non accettando il governo legalmente costituito, si rivelassero antidemocratiche e perciò stesso, «fasciste». Il limite al quale i partiti dovranno soggiacere, ricavabile dallo stesso art. 49, in combinato disposto con la disp. fin. XII, si baserebbe, cioè, sul divieto

di organizzazione di partiti di tipo fascista, latamente inteso.

## 6. *Socialismo ed apparato costituzionale*

Il discorso sulla libertà dei partiti, in quanto effettivamente e non solo formalmente democratici, cioè alieni da qualsiasi forma di opposizione e di sabotaggio con mezzi non consentiti dalla Costituzione, rende estremamente semplice il discorso sui vari settori dell'organizzazione politica e dei pubblici poteri. Ma esaminiamone brevemente gli aspetti principali.

*Elettorato e sistema elettorale.* Non v'è dubbio che le norme costituzionali in materia potranno essere mantenute e rispettate. Potranno essere, per altro, adattate alle nuove esigenze le norme di leggi ordinarie sul sistema elettorale, sulle inelegibilità, sulle incompatibilità, sulle immunità. Così, pur mantenendo il sistema elettorale proporzionale, in quanto imposto, implicitamente, ma chiaramente, dalla Carta [23], si potranno apportare a quest'ultimo varie correzioni: per es. in ordine a possibilità di liberi apparentamenti, al contenimento della clientelare forma di esprimere voti preferenziali, alla diversa configurazione del Collegio unico nazionale (per il quale potrebbero introdursi anche piccoli premi di maggioranza) e così via [24].

*Parlamento.* Non si vede perché ne debbano essere modificate la struttura e le competenze statuite dalla Costituzione. Quello che si potrà fare, senza incidere sulla Costituzione, sarà la ulteriore modifica di alcune parti dei regolamenti parlamentari e della prassi parlamentare, per cercare di ridurre gli ostruzionismi e di realizzare una maggiore efficienza legislativa, giusta esigenze proprie anche dei sistemi misti[25]. La crisi del Parlamento è, infatti,

una specie di malattia cronica, propria di tutti gli organi rappresentativi, tendenti ad essere scavalcati da altri organismi. Ma è più grave nei paesi dove non esistono maggioranze omogenee, capaci di esprimere, dialetticamente, un indirizzo politico organico e credibile. È, quindi, un problema di classe politica, che, nell'avvento al potere di forze politiche radicate su basi sociali più ampie ed omogenee, dovrebbe trovare, di fatto più che in virtù di modifiche normative, la naturale soluzione.

Lo stesso discorso vale per il *Governo,* la cui efficienza e stabilità non avranno bisogno di modifiche costituzionali, se la maggioranza al potere sarà sostanzialmente compatta, preparata e soprattutto onesta. Non è la macchina che va rivista, ma sono i manovratori che vanno cambiati. Se questo avverrà, la perfettibilità del sistema costituzionale non si porrà come condizione alla realizzazione del socialismo, ma rappresenterà, caso mai, una problematica successiva.

In particolare, ben potrà rimanere l'istituto della «fiducia», così come è configurato nella Carta, con un ritorno, anzi, a una più rigida applicazione delle disposizioni costituzionali, distorte e fuorviate dalla prassi disgregatrice delle correnti. Se la maggioranza sarà omogenea, infatti, non vi saranno pericoli di frequenti crisi ed il Governo potrà attuare il suo programma di ristrutturazione sociale con tutta tranquillità e con ponderata pianificazione. D'altro canto, il libero dibattito parlamentare, sia interno alla maggioranza, sia nei confronti delle opposizioni, non dovrà «innervosire» gli uomini al potere, in quanto esponenti democratici e non vertici autoritari, giusta l'ipotesi da cui siamo partiti e che non bisogna mai dimenticare.

Tutti gli strumenti di direttiva e di controllo del Parlamento sul Governo resterebbero, dunque, inalterati, salvo il loro adattamento ad un sistema che finirebbe col trasformarsi in bipartitico o, quanto meno, in bifocale, dal

momento che maggioranza e opposizione tenderebbero — rispettivamente — a omogeneizzarsi, anche attraverso l'emarginazione, come si è detto, delle formazioni fascistiche, di destra, o di estrema sinistra.

Né vale, a dimostrare la tesi che l'attuale organizzazione costituzionale mal si adatterebbe al modello socialista, il fatto che essa conduce ad una specie di oligarchia. Si dice in proposito [26] che, attraverso una *escalation* centralistica, il potere passa dal popolo al corpo elettorale, dal corpo elettorale ai partiti della maggioranza e, infine, da questa ai suoi dirigenti, il cui «vertice» realizzerebbe, per l'appunto, una vera e propria oligarchia. La verità è, piuttosto, che queste forme di «oligarchia» sono una piaga comune a tutti i sistemi contemporanei, borghesi e socialisti (dove anzi il «centralismo democratico» non fa che aggravarla). A parte il fatto, cioè, che i nostri meccanismi, più che ad una oligarchia hanno condotto sinora, come si è detto, ad una «lottizzazione» del potere, in quanto i vertici se lo debbono spartire fra di loro e debbono cederlo, in parte, anche ad ampie fette dell'opposizione (parlamentare, sindacale ed economica), la concentrazione del potere è un *punctum dolens* di tutte le società contemporanee: forse perché troppo complesse e, quindi, tendenti a creare degli «specialisti del potere». Né chi formula questa critica al nostro sistema costituzionale offre delle alternative; le quali non possono essere certo quelle di tipo sovietico, in cui l'oligarchia è addirittura formalizzata.

L'alternativa, almeno devesi sperare, potrebbe essere proprio l'innesto del socialismo in un sistema democratico di tipo organizzatorio e procedurale, qual'è il nostro. Un sistema cioè che, in quanto socialista, impedisce la formazione di cricche economiche e, quindi, politiche; e, in quanto democraticamente organizzato, elimina o riduce la possibilità di cricche di tipo diverso: burocratiche, partitiche, gestoriali, militari.

Detto questo, non sembra necessario spendere molto tempo per dimostrare la possibilità di mantenere e di rispettare anche le norme relative alla giurisdizione, alla Corte costituzionale, alle revisioni costituzionali ed alle autonomie territoriali (Regioni, Province, Comuni). Trattasi, infatti, di forme organizzatorie perfettamente conciliabili con il modello socialista ed anzi, grazie a questo, epurabili di alcuni condizionamenti deformanti.

La *Magistratura,* ad esempio, ben potrà e dovrà continuare ad essere indipendente. E lo sarà ancora di più: sia perché inquadrata in una società più omogenea e serena, meno corrotta e meno corruttrice [27]; sia perché potranno essere, finalmente, migliorate le leggi sull'ordinamento giudiziario, nonché i codici di procedura civile e penale, secondo direttive già indicate dalle sinistre, e a volte non solo da esse, ma boicottate dalle maggioranze che finora hanno dettato legge in Italia.

*Corte Costituzionale.* Non si vede perché debba essere, non dico eliminata, ma semplicemente modificata nella composizione o nelle funzioni. Il controllo di costituzionalità delle leggi, in particolare, è un'esigenza di tutti gli Stati contemporanei ed è realizzato, sia pure in forme più limitate, anche in quei Paesi ove, per ragioni diverse (come la Francia e l'URSS) mal si accetta un controllo del Parlamento da parte di un organo giurisdizionale, anche se a composizione politica. Si sa, infatti, che democrazia non è solo immissione del popolo nel Governo, ma è anche meditazione, controllo politico e tecnico; e quindi ben si addice, anche ad una democrazia socialista, il controllo di costituzionalità delle leggi. Tanto più che, avviato il socialismo sulla base di una maggioranza politica omogenea (è sempre questo il presupposto), anche la maggioranza dei giudici costituzionali sarà, tendenzialmente, proclive ad interpretazioni e giudizi conformi all'ideologia socialista. E potrà, se non altro (ove

tardasse a farlo il Parlamento), concludere il processo di cancellazione delle numerose norme fasciste ed anticostituzionali tuttora operanti in Italia.

Quanto alla speciale *procedura di revisione costituzionale,* istituto strettamente connesso al controllo di legittimità delle leggi da parte della Corte Costituzionale, non si vede perché debba essere eliminata, senza eliminare, oltretutto, detto controllo. Ma, a parte questa simbiosi dei due istituti, la previsione di una procedura «aggravata» di revisione, implicante cioè una particolare meditazione ed un più ampio consenso parlamentare e popolare, non può considerarsi un freno all'attuazione del modello socialista: sia perché tale modello, se il nostro discorso è valido, non contrasta con la Costituzione e non richiede, perciò, la revisione di questa; sia perché una revisione potrebbe aprire a deviazioni in contrasto con lo schema fondamentale (e auspicato) di una democrazia socialista, potendo suggerire delle «accorciatoie» che potrebbero ritorcersi contro la validità e l'accettazione stessa del sistema.

Forse più delicato è il problema delle *autonomie territoriali* e, in specie, di quelle regionali. Potrà verificarsi, infatti, che l'andata al Governo di una forte maggioranza di sinistra non si accoppi con la conquista, da parte dei medesimi partiti, delle maggioranze territoriali e si possa, quindi, verificare un'arroccamento delle destre in alcune Regioni, con l'intenzione di disturbare o addirittura di compromettere l'attuazione di un programma economico unitario. Ciò specie se, nel frattempo, come è da auspicare, dovesse realizzarsi una più precisa e più garantita autonomia degli Enti territoriali, sia rispetto allo Stato, sia nei reciproci confronti.

Ma il timore, anche qui, è solo apparente. Non esiste oggi, del resto, una situazione analoga, anche se rovesciata? Nelle «regioni rosse» è stato, forse, possibile modificare le strutture sociali? Certamente no. Queste

Regioni hanno potuto dare solo esempio di saggia e onesta amministrazione. Tutto questo perché il nostro sistema riserva allo Stato, in via assoluta o relativa, una serie di competenze dalle quali, ed unicamente, dipende la possibilità di una ristrutturazione sociale. Ai giuristi sono note le disposizioni ed i principi su cui si basa questa riserva e le interpretazioni datene dalla Corte Costituzionale. Anche dopo l'emanazione dei previsti nuovi decreti delegati di trasferimento organico delle materie legislative alle Regioni ordinarie e dopo altre programmate leggi di perfezionamento delle autonomie regionali, nessuna Regione (basterebbe riferirsi alle riserve statali in materia di diritto privato e di riforme socio-economiche) potrebbe ostacolare, più di quanto potrebbe fare la burocrazia o la stessa opposizione parlamentare, le eventuali riforme di struttura, che si applicherebbero perciò all'intero territorio nazionale[28].

## 7. *Conclusione*

Con ciò il discorso può dirsi concluso. Resta solo da augurarsi che vinca il buon senso. Queste pagine non si proponevano, infatti, un'analisi del «futuribile» italiano, ma erano dirette, esclusivamente, a rispondere ad una precisa domanda sulla compatibilità giuridica, o meno, fra socialismo e Costituzione. Se e quando tale domanda potrà essere posta in concreto, al fine di assumere certi atteggiamenti politici e di promuovere taluni provvedimenti, non era nostro compito stabilire, essendo il discorso fondato su una mera «ipotesi»: che, cioè, si verifichino alcune condizioni storiche e politiche atte a permettere, da un lato, una certa interpretazione della Costituzione, dall'altro, un mutamento di potere.

Si tratta di facce di uno stesso prisma, diverse e connesse. Giacché, proprio il mutare dell'equilibrio politico, indispensabile per provocare una svolta nel nostro sistema di vita, costituirebbe il presupposto per accettare la proposta interpretazione della Carta costituzionale: interpretazione che costituirebbe, a sua volta, una condizione essenziale per detta svolta. Ben si sa, infatti, quanto sia decisiva la struttura etico-politica delle classi dominanti nella formazione del «diritto vivente» e quindi della «Costituzione vivente». L'interpretazione del diritto, per quanto influenzabile da tutti, specie in un ordinamento democratico ove si atteggia, si è detto, a mezzo di partecipazione popolare, finisce, in pratica, con l'essere opera di tecnici e di politici. L'orientamento morale, politico, ideale di questi sarà dunque decisivo, essendo soprattutto essi chiamati ad individuare ed ad usare i «contesti sociali» nella costruzione delle norme giuridiche. Per cui il mutare dei contesti, come fenomeno in verità più ampio, ed il mutare della disponibilità degli operatori giuridici verso talune interpretazioni vanno di pari passo. E sono, a loro volta, in sintonia: cioè effetto e causa, allo stesso tempo, del mutare delle classi dominanti. Ne deriva che solo un mutamento di forza fra le classi potrà provocare tutte queste variazioni: e dei contesti sociali, e dell'atteggiamento degli interpreti in ordine a certe interpretazioni, e dei concreti mutamenti politici [29]. Ma questo diverso equilibrio, pur essendo la condizione essenziale perché si verifichi l'ipotesi prospettata non è l'unica. Ne occorrono altre.

La prima è che le nuove forze al potere intendano rispettare e rispettino lealmente la Costituzione: sia per una conformità a loro precisi modi di intendere il socialismo; sia perché indotti dall'atteggiamento concreto e chiaro di una vasta base.

La seconda è che queste forze siano lasciate governare; che le opposizioni si limitino ad essere tali, senza tirare dei «brutti scherzi» attraverso la mobilitazione di mezzi di sabotaggio, la violenza o, peggio, la strumentalizzazione di forze militari e criptomilitari, interne o straniere. Se ciò avvenisse, «il patto democratico» si romperebbe e i destini del nostro paese non sarebbero minimamente condizionati da problematiche giuridiche e costituzionali.

Terza ed ultima condizione è che si proceda per gradi, in relazione soprattutto alla situazione economica, dato che ogni ristrutturazione sociale ha i suoi costi, determinando inevitabilmente delle crisi di produzione. Le quali, innestandosi nella crisi del capitalismo nazionale ed internazionale, potrebbero causare pericolose reazioni, anche nell'ambito delle basi popolari favorevoli al mutamento. Per questo, bisogna predisporre alcune condizioni generali, quali il superamento della crisi economica, l'estensione del consenso, specie nella burocrazia e nei corpi separati dello Stato, una maggiore indipendenza sul piano politico internazionale ed un chiaro programma di economia internazionale, specie nell'ambito dell'Europa.

Se e quando tutto questo avverrà, allora si potrà considerare l'ipotesi realizzata ed attribuire una certa validità storica, oltre che logica, a tutto il discorso precedente.

## NOTE AL CAPITOLO QUARTO

[1] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., p. 27.

[2] *Ibidem,* pp. 20 ss.

[3] Sulla diversa «logica» che l'iniziativa privata dovrà avere in un sistema socialista, cfr. E. Berlinguer, *La politica internazionale,* cit., pp. 145 ss.

[4] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., p. 30.

[5] Le critiche al nostro sistema di imprese pubbliche e di partecipazioni statali sono state avanzate, specie in questi ultimi tempi, da varie parti politiche ed anche in sedi ufficiali. Cfr., in particolare, la *Relazione* della Commissione Chiarelli del 16 febbraio 1975, riportante anche le opinioni di minoranza, in «Foro amm.», 1975 III, pag. 653; nonché S. Vaccà, *Potere politico e tecnostrutture delle imprese a partecipazione statale,* in «Econ. e pol. ind.», 1975, n. 9; N. Colajanni, *Riconversione, grande impresa, partecipazioni statali,* Milano, Feltrinelli, 1976; G. Mazzocchi, *Indirizzo politico e ruolo economico dell'impresa pubblica dal centrismo al centro-sinistra,* in *Il governo democratico dell'economia,* Bari, De Donato, 1976.

[6] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., p. 14.

[7] *Ibidem,* p. 28.

[8] *Ibidem,* p. 30.

[9] Sulla insufficienza di questo istituto, ma in sé e per sé considerato, cfr. ancora *ibidem,* pp. 139 s.

[10] In tal senso è l'opinione dominante fra le sinistre: vedi retro la nota 8 del cap. II.

[11] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., pp. 42 ss.

[12] Sull'art. 2 della Costituzione, quale fondamento delle libertà, cfr. le nostre *Istituzioni,* cit., p. 424, nonché A. Barbera, *Art.* 2, in *Commentario Branca,* cit., pp. 80 ss.

[13] Vedi per tutti G. Napolitano, *Intervista,* cit., p. 36. Con diversa sfumatura E. Berlinguer, *La politica internazionale,* cit., pp. 145 s., accomuna nella garanzia le libertà conquistate, sia dalla rivoluzione borghese, sia dalle grandi lotte popolari di questo secolo.

[14] Per una critica, da sinistra, alle restrizioni della libertà di pensiero nell'Unione Sovietica, cfr. ancora G. Napolitano, *op. cit.,* p. 29.

[15] Cfr. C. Lavagna, *Considerazioni,* cit., pp. 396 ss.; nonché ora F. Colonna, *La regola della maggioranza,* in «Critica marxista», 1976, pp. 95 ss.

[16] Cfr. C. Lavagna, *Considerazioni,* cit., pp. 419 ss.; F. Colonna, *La regola della maggioranza,* cit., p. 100.

[17] Cfr. N. Bobbio, *Quali alternative,* cit., pp. 41 s., 46.

[18] Sul carattere corporativo del nostro attuale pluralismo cfr. ad es. G. Amato, *Tavola rotonda: La Repubblica ha trent'anni,* in «Mondoperaio», 1976, n. 6, pp. 55 ss.

[19] Secondo B. De Giovanni, *Che cosa cambia quando intervengono le masse,* in «Rinascita», 1976, n. 38, p. 5, il pluralismo borghese poggia

sulla profonda scissione sociale, mentre quello socialista si ricollega al progressivo spostamento dell'egemonia dal capitale al lavoro. Ma un certo pluralismo, nel senso accennato nel testo, deve ammettersi anche nella fase successiva, di piena egemonia delle classi lavoratrici. Sull'esigenza pluralista cfr. anche E. Berlinguer, *La politica internazionale,* cit., pp. 195 s.

[20] Sulla esclusione dei comunisti dalle maggioranze di governo o di appoggio al governo, vedasi il *Dibattito* su «Democrazia e diritto» iniziato con il n. 4 del 1974, con il titolo *Questione comunista e direzione dello Stato,* continuato per vari numeri e conclusosi con una *Tavola rotonda* riportata nel n. 3 del 1975. Cfr. anche E. Berlinguer, *La questione comunista,* Roma, Editori Riuniti, 1975, vol. I, pp. 415 ss.

[21] Cfr. P. Togliatti, *Democrazia e socialismo, autonomia e internazionalismo,* intervista a «Nuovi Argomenti» del 1956, riportata in Allegato all '*Almanacco PCI 1976,* p. 8, il quale affermava, già allora, che la pluralità o unicità dei partiti non può essere ritenuta, di per sé, carattere distintivo tra società borghesi e socialiste e che nelle società occidentali tecnicamente avanzate è possibile prevedere profonde trasformazioni sociali attuabili alla presenza di una pluralità di partiti. Cfr. anche G. Pajetta, *Ma per noi l'eresia è il partito unico,* in «L'Espresso», 1975, n. 49, p. 23. In senso contrario G.U. Rescigno, *Democrazia borghese,* cit., pp. 52 s.

[22] Cfr. U. Cerroni, *Per la democrazia,* in «Dem. e dir.», 1975, fasc. I, p. 15.

[23] Cfr. C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana,* in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1952, pp. 849 ss.

[24] Sulle proposte (da destra) di riforma del sistema elettorale, cfr., in particolare: S. Antonelli, *Critiche e prospettive di riforma della Costituzione,* in «Studi urbin.», 1974-75, pp. 97 ss. Un diverso filone di proposte è venuto maturando nell'area socialista a partire dal 1970, anche se il dibattito avutosi su di esse ha manifestato più riserve che adesioni. Si vedano G. Alfassio Grimaldi e G. Tamburrano, *Oltre il centro-sinistra,* in «Critica sociale», 1970, p. 634; gli interventi successivi, nella medesima Rivista, di Bauer, Dagnino, G. Galli, R. Guiducci e altri; nonché G. Ferrara, *Riforma elettorale e malessere delle istituzioni,* in «Mondoperaio», 1974, n. 12, e gli interventi successivi, nella medesima rivista, di M. Achilli, G. Amato, Bonamini, Ballardini, C. Lavagna, L. Mariotti.

[25] Sulla necessità di riorganizzare il Parlamento vedansi, da ultimo, le *Relazioni* di A. Natta e di E. Perna ed il *Dibattito* seguito al Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato, in «Critica marxista», 1975, n. 6. Significative riserve sui risultati conseguiti grazie alle innovazioni regolamentari del 1971 in A. Manzella, *L'esperienza parlamentare repubblicana,* in «Annali della Facoltà di Scienze Politiche di Genova», 1974, pp. 423 ss. Una carrellata di opinioni sulla funzionalità e sulle possibili riforme del Parlamento in *La Repubblica probabile,* a cura di M. D'Antonio, Milano, Garzanti, 1972.

[26] Cfr. G.U. Rescigno, *Costituz. ital.,* cit., pp. 20.

[27] Cfr. E. Perna, *Il diritto in una società che cambia,* in «Rinascita», 1974, n. 9, p. 13.

[28] Il limite delle «riforme economico-sociali» è espressamente previsto nei riguardi della potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale (F.V.G. art. 4; Sard. art. 3; T.A.A. artt. 4 e 11 e V.A. art. 2). Non è esplicitamente previsto, almeno nella stessa dizione, dallo Statuto siciliano, ma è comunemente ritenuto implicito anche in esso (C. cost. seni. n. 79 del 1966 e n. 127 del 1969). Non è neppure espressamente previsto nei riguardi della potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 della Costituzione, ma si ritiene che esso sia estensibile anche alle Regioni ordinarie: vedi fra le altre, C. cost. sent. n. 92 del 1968. In dottrina, v. per tutti: V. Bachelet, *Interventi economici e programmazione nelle Regioni a statuto speciale,* in *Interventi settoriali e programmazione regionale nelle Regioni a Statuto speciale,* Milano, I.S.A.P., 1973, p. 22; e, in genere, *Gli atti del V Convegno di studi sulle Regioni,* Milano, Giuffrè, 1970, nonché A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni,* Roma, Bulzoni, 1974, pp. 98 ss.

[29] In tal senso anche U. Romagnoli, *Art. 3,* in *Commentario Branca,* cit., p. 179.